إهـــداء

إلى ابنتى الصغرى

منـــار

جعلها الله لنا مصدر الخير والسعادة

والابتسامة المشرقة

محتويات الكتاب

الفصل الرابع

الفصل الخامس

الفصل السادس

الفصل السابع

الفصل الثامن

اقتصاديات الإنفاق العام ١٩٥

الفصل التاسع

مفهوم الإيرادات العامة ومصادرها المختلفة (الإطار العام) ٢٢٣

الفصل العاشر

الفصل الحادى عشر

الفصل الثانى عشر

مقـــدمة

تطور علم المالية العامة بتطور دور الدولة فى النشـــاط الاقتصـــادى وخاصة فى الدول التى تعمل بآليات السوق الحـــرة فيمـــا يطلـــق عليـــه دول الاقتصاد الحر، وقد مر هذا الدور بعدة مراحل، كانت المرحلة الأولـــى تسـمى «الدولة الحارسة»، والمرحلة الثانية «الدولة المتدخلة»، والمرحلة الثالثـــة «الدولة المنتجة»، بل ومع دخول عصر العولمة فقد بدأ البحث بقوة عن دوراً اقتصادياً للدولة فى ظل العولمة يتناسب مع ما حملته من تغيرات وما أحدثتـــه من آثار اقتصادية واجتماعية على الاقتصاديات النامية والمتقدمة علـــى حـــد سواء.

وبالتالى أصبحت مسألة الدراسة والبحث والتحليل فى علم اقتصاديات المالية العامة بموضوعاته المتعددة جديـــرة بالاهتمـــام والتركـــيز عليـــها... وخاصة أن هذا العلم خـــرج مـــن عبـــاءة علـــم الماليـــة العامـــة ومبادئـــه وعلم الاقتصاد العام وتوجهاته.

وهو ما يهدف إليه هذا الكتاب بفصوله المختلفة الذى يمثل محاولـــة لعرض منهجى لعلم اقتصاديات المالية العامة بموضوعاتـــه الأساســـية تـــأخذ طابع التبسيط والعمق التحليلى فى نفس الوقت لعلـــه يكـــون مفيـــداً للطلبـــة الدارسين لهذا العلم والباحثين العلميين والمهتمين بأمور السياســـة الماليـــة والاقتصاد العام.

متمنياً أن أكون قد وفقت فيما تم عرضه من تحليلات، وألقيت الضوء على الجوانب الرئيسية لعلم اقتصاديات المالية العامة بموضوعاتـــه الشـــيقة والمثيرة لعلها تكون جاذبة للقارئ نحو المزيد من البحث فيها والشغف بها.

وأن يكون هذا المؤلف إضافة جديدة للمكتبة العربية وللقارئ العربـــى فى كل مكان من وطننا العربى الكبير والحبيب حمـــاه الله مـــن كـــل مكـــروه ووضعه على طريق التقدم والرقى دائماً.

المؤلف

أ.د / عبد المطلب عبد الحميد

الفصل الأول

التعريف بعلم اقتصاديات المالية العامة
والنظام المالى والاقتصاد العام

الفصل الأول

التعريف بعلم اقتصاديات المالية العامة
والنظام المالى والاقتصاد العام

إن الدراسة فى مجال اقتصاديات المالية العامة تقتضى من القارئ الإلمام بمفاهيم أساسية لا غنى عنها لفهم الموضوعات المطروحة فى هذا المجال.

حيث من الضرورى التعرف على المقصود بعلم اقتصاديات المالية العامة ومحتواه وتطوره ومجالاته، وإذا كان هذا العلم، يدرس المشاكل المتعلقة بتوجيه الموارد وتخصيصها لإشباع الحاجات العامة، فإن ذلك يرتبط بما يسمى بالنظام المالى العام الذى يتكون من أجزاء معينة فى شكل مؤسسات وعلاقات، ويقوم بعدة وظائف وهو ما يتطلب التعرف على تلك المكونات للنظام المالى العام.

ولعل ذلك يكشف النقاب عن العلاقة بين النظام المالى العام والاقتصاد العام الذى هو جزء لا يستهان به اليوم من الاقتصاد الكلى والاقتصاد القومى فى مجموعه.

وبناءً على ذلك فقد رأينا أن نستهل هذا الكتاب بهذا الفصل الذى يتناول الموضوعات التالية :

أولاً : التعريف بعلم اقتصاديات المالية العامة

نشأت الحاجة إلى وجود علم المالية العامة كعلم قائم بذاته ليكون مجالاً للدراسة والتحليل مع تبلور مفهوم الدولة وتزايد دورها فى النشاط الاقتصادى. حيث أصبحت الدولة فى الكثير من البلدان أكبر مشروع مؤثر فى أداء الاقتصاد القومى وتطوره، فهذا المشروع غالباً، ما ينطوى على أكبر

تدفقات عالية داخلة وخارجة مؤثرة فى باقى جوانب الاقتصاد القومى وتـــأثره بها، ولأن الدولة – يفترض أنها ملك لكل الناس. فقد وجب أن ينظم نظامـــها المالى بشكل محكم.

وبالتالى لابد من وجود أسس علمية تفسر وتحدد وتنظم ذلك فى إطار منهجى ينعكس على النظام المالى للدولة وعلاقته بالنظام الاقتصادى للاقتصاد القومى.

فالدولة تعتبر مؤسسة تشكل نظاماً كبيراً داخـــل النظـــام الاقتصـــادى الكبير، ومن هنا تنطوى الدولة على مجموعة الأفـــراد والفئـــات والأجـــهزة والعلاقات التى تؤثر فى النظام الاقتصادى القائم وتضبط العلاقات الاجتماعيـــة والاقتصادية والسياسية لهذا النظام.

ويلاحظ فى هذا المجال أنه مع نهاية الأزمة الاقتصادية العالمية فـــى الثلاثينات من القرن العشرين (٨٩-١٩٣٢) التى كشـــفت عـــن مـــا يســـمى بالكساد العالمى الكبير، وصدور كتاب«جون ماينز كينز» عـــام ١٩٣٦ تحـــت عنوان " النظرية العامة للتوظف، الفائدة والنقود، فقد أصبـــح علـــم الماليـــة العامة من أهم الأدوات التى تســـتخدم فـــى مواجهـــة الأزمـــات الاقتصاديـــة والاجتماعية وأصبحت السياسة المالية لازمة للسياسة النقديـــة فـــى مجـــال التفاعل مع المشاكل والتقلبات الاقتصادية.

وفى هذا الإطار يمكن التعرف على علم المالية العامة وعلاقته ببـــاقى العلوم الاجتماعية من خلال التحليل التالى :

١- مفهوم علم اقتصاديات المالية العامة

ينطوى مفهوم علم اقتصاديات المالية العامة على دراســـة وتحليـــل المشاكل المتعلقة بتخصيص وتوجيه الموارد لإشباع الحاجات العامة من خـــلال ما يسمى بالموازنة العامة للدولة التى تنطوى على جانبين هما«جانب النفقات العامة وجانب الإيرادات العامة».

وينطوى هذا التعريف على الجوانب التالية :

١/١- المالية العامة التى تعبر عن جميع الأنشطة التى تقوم بها الوزارات وما يتبعها من إدارات وأجهزة ومؤسسات ومرافق عامة وغيرها والمملوكة للمجتمع كلياً أو جزئياً، وذلك للحصول على الإيرادات العامة من أجل إعادة إنفاقها وتوظيفها فى شكل نفقات عامة لإشباع الحاجات العامة للمجتمع والتى تحقق مجموعة من الأهداف العامة التى تنطوى عليها ما يسمى بالسياسة المالية.

٢/١- ينطوى تعريف علم المالية على ضرورة التعرف على ما يسمى بالحاجات العامة، والحاجات العامة هى تلك الحاجات الجماعية التى يلزم إشباعها بصورة جماعية أى بالنسبة لكل أفراد المجتمع مثل الحاجة إلى الأمن الداخلى والخارجى، وإشباع هذه الحاجات لا يمكن أن يتم إلا بالنسبة لجميع الأفراد أى للمجتمع ككل حيث أن هذه الحاجات غير قابلة للتجزئة Indivisible أى لا يمكن إشباعها بالنسبة لبعض الأفراد دون البعض الآخر فتوفير الأمن لا يمكن أن يتوفر إلا للجميع وكذلك خدمات الشرط والقضاء وغيرها. ولهذا يكون من اللازم أن تتولى إشباع هذه الحاجات أجهزة الدولة المختلفة.

وبالتالى نعرف الحاجات العامة على أنها الحاجات الجماعية التى تتولى الدولة بواسطة أجهزتها المختلفة، أمر إشباعها بطريقة أو بأخرى وذلك بسبب عجز كل فرد عن إشباع حاجته عنها بنفسه وبسبب عدم قابليتها للتجزئة من جانب آخر ولذلك يعرف الطلب على هذه الحاجات بالطلب الجماعى وهو طلب من جميع الأفراد وغير قابل للتجزئة.

ويضاف إلى ذلك حاجات أخرى يمكن للفرد إشباع حاجته عنها بنفسه ومستقبلاً عن الآخرين وبالتالى قابلة للتجزئة، وبالتالى يمكن إشباعها بالنسبة لبعض الأفراد دون البعض الآخر ولكنها تعتبر من وجهة نظر المجتمع

لإعتبارات معينة، حاجات مستحقة Merit Wants أى حاجات جديرة بالإشباع أصبح يفضل إشباعها بواسطة المالية العامة أى من خلال الدولة وأجهزتها مثل الهيئات العامة وهى الحاجات الخاصة بالتعليم والعلاج والنقل والمواصلات. ويتزايد نطاق تلك الحاجات يوما بعد يوم مع تطور النشاط الاقتصادى والنظم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

أى أن الحاجات العامة أصبحت تتكون من الحاجات الجماعية وهى حاجات غير قابلة للتجزئة، والحاجات المستحقة Merit Wants وهى حاجات قابلة للتجزئة ولكن يفضل المجتمع أن تتولى أجهزة الدولة إشباعها ويسمى الطلب المرتبط بالحاجات الجماعية Collective Wants والحاجات المستحقة بالطلب العام وتكون دراسة هذا الجوانب هى من الموضوعات الرئيسية لاقتصاديات المالية العامة.

١/٣- النفقات العامة وهى أحد الموضوعات الرئيسية التى ينطوى عليها علم اقتصاديات المالية العامة ويربط هذا العنصر بين الأموال التى تنفق على السلع والخدمات من جانب والحاجات العامة التى يتم إشباعها من جانب آخر وبالتالى يتم البحث فى طبيعة النفقات العامة وتعريفها وظاهرة تزايدها وتقسيماتها المختلفة وأسس تقسيم هذه النفقات والآثار الاقتصادية للإنفاق العام سواء على الاستهلاك الكلى أو الاستثمار الكلى أو الناتج المحلى الإجمالى أو الناتج القومى وتوزيع الدخل، وغيرها من الآثار على المتغيرات الاقتصادية الكلية.

١/٤- الإيرادات العامة، والتى فرضت النفقات العامة ضرورة وجودها، حتى تقوم الدولة بالنشاط العام لها لابد لها من إيرادات عامة.

وبالتالى يتضمن هذا العنصر، أو الجانب دراسة مختلف المصادر التى تحصل عنها الدولة على الموارد اللازمة لإشباع ومواجهة الحاجات العامة مع العلم أن هذه الحاجات العامة متزايدة ومتكررة وكثيرة وبالتالى هناك حاجة

دائمة على تنظيم الإيرادات العامة حتى تتحقق الأهداف العامة التى تسعى إلى تحقيقها الدولة من نشاطها الاقتصادى العام.

ومن ثم فإن علم اقتصاديات المالية العامة يبحث طبيعة الإيرادات العامة، وتقسيماتها المختلفة وأسس تقسيم هذه الإيرادات العامة، والمكونات الرئيسية للإيرادات العامة مثل الضرائب بتقسيماتها المختلفة وآثارها الاقتصادية وكذلك القروض العامة وتقسيماتها المختلفة وآثارها الاقتصادية، والآثار الاقتصادية للإيرادات العامة تتضمن غالبا، الأثر على الاستهلاك الكلى والإنتاج الكلى والأثر على الادخار والاستثمار القومى والأثر على توزيع الدخل وغيرها من الآثار.

١/٥- الموازنة العامة للدولة، وهى وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية ومتضمنة تقديرات للنفقات العامة والإيرادات العامة لفترة قادمة تقدر بنسبة، وبالتالى تعتبر برنامجا ماليا للحكومة أو الدولة خلال عام تسعى من خلاله إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

وتنطوى الموازنة العامة للدولة فى العصر الحديث عجزا يسمى عجز الموازنة وعلم اقتصاديات المالية العامة يبحث فى مصادر تمويل هذا العجز حيث توجد مصادر تضخمية وأخرى غير تضخمية ويرتبط بذلك البحث فى الإدارة المثلى للدين العام الداخلى.

١/٦- ولذلك يتضمن علم اقتصاديات المالية العامة البحث فى السياسة المالية، وكيفية تحقيقها لأهدافها وما هى الإيرادات التى تحقق بها هذه الأهداف وكيف يمكن اختيار الأدوات المتناسقة مع تحقيق الأهداف الخاصة بالسياسة المالية، وكيف يمكن الوصول إلى ما يسمى بمتانة السياسة المالية، وما هى المشاكل المتعلقة باتخاذ القرارات اللازمة لإشباع الحاجات العامة بمفهومها الواسع فاختيار الحاجات العامة التى

يراد إشباعها يتطلب اتخاذ قرارات، وبالتالى يتطلب تحديد الموارد اللازمة لإشباعها اتخاذ القرارات المماثلة، ومن مجموع هذه القرارات تتكون السياسة المالية، فالسياسة المالية تمثل القواعد والأساليب والتدابير التى يتم فى إطارها ومن خلالها اتخاذ القرارات التى تختص بتحديد الأهداف العامة الاقتصادية والاجتماعية والتى يرتبط اتخاذها بحدوث آثار اقتصادية واجتماعية على مختلف وحدات الاقتصاد القومى وتصبح من المشاكل الخاصة بالسياسة المالية مشكلة تحقيق التنسيق والتوافق بين الأهداف العامة والآثار المتوقعة وضمان أن تتماثل الأهداف المرجوة مع هذه الآثار والمبدأ الأساسى فى هذا المجال هو وحدة الاقتصاد القومى وترابط أجزائه ترابطا وثيقا بحيث يصبح فى حالة من الاستقرار والتوازن الاقتصادى والاجتماعى.

١/٧- الاقتصاد العام، حيث يتضمن الدور الاقتصادى والمالى للدولة ويضم الاقتصاد العام الوحدات الاقتصادية التى تتولى مسئولية إشباع الحاجات العامة ومن بينها تنمية الاقتصاد القومى وعلم اقتصاديات المالية العامة يبحث فى مشاكل الاقتصاد العام وكيفية الوصول إلى الحلول المناسبة لها.

والاقتصاد العام ينطوى على ما يسمى بالمشروعات العامة والمرافق العامة والخدمات العامة، وقيام المشروعات العامة والمرافق العامة والاعتبارات التى توجب وجودها وهى مجموعة من الاعتبارات التمويلية، والاعتبارات الإستراتيجية، والاعتبارات الاجتماعية، والاعتبارات الاقتصادية.

ومن الضرورى أن نتذكر أن الاقتصاد العام تتمثل مخرجاته بما يسمى بالمنتجات العامة لإشباع الحاجات العامة والتى تنقسم بدورها إلى نوعين من الحاجات، حاجات جماعية أو اجتماعية Social Wants وحاجات جديرة بالإشباع Merit Wants مثل الحاجة إلى التعليم والصحة.

٢- علاقة علم اقتصاديات المالية العامة بالعلوم الاجتماعية الاخرى

لعل التأمل فى التعريف بعلم اقتصاديات المالية العامة يكشف عن أن هناك علاقة وطيدة لهذا العلم بالعلوم الاجتماعية الأخرى ويمكن تحديد جوانب هذه العلاقة باختصار على النحو التالى :

١/٢- علاقة علم اقتصاديات المالية بعلم الاقتصاد

فلا أحد يستطيع أن يتجاهل علاقة علم اقتصاديات المالية بعلم الاقتصاد العام والنظرية الاقتصادية، فالأول جزء لا يتجزأ من الثانى والنظرية الاقتصادية الكلية هى المنبع الرئيسى لعلم اقتصاديات المالية العامة فى العصر الحديث وخاصة بعد ظهور النظرية العامة« لكينز ».

ومن ناحية أخرى لابد من الربط بين المالية العامة، والنشاط الاقتصادى العام بالظواهر والقوانين والنظريات الاقتصادية فى منظورها الكلى بل وفى منظورها الجزئى الخاص بالنظرية الاقتصادية الجزئية، ذلك لأن التأمل فى أثر الدعم على فائض المستهلك وسلوك المستهلك وأثر الضرائب على سلوك المنتج وحتى المستهلك كلها مسائل تفسرها النظرية الاقتصادية الجزئية وتحدد طبيعة العلاقة بين اقتصاديات المالية العامة وعلم الاقتصاد الجزئى. ناهيك عن العلاقة بين اقتصاديات المالية العامة والنظرية الاقتصادية الكلية، مثل تأثير الإنفاق العام على الاستهلاك والإنتاج والاستثمار والادخار الكلى.

٢/٢- علاقة علم اقتصاديات المالية العامة بعلم الاجتماع

ويلاحظ أن العلاقة بين علم اقتصاديات المالية العامة وعلم الاجتماع علاقة وطيدة ترابطية وثيقة، ذلك لأن المالية العامة تنظر إلى الحاجات الاجتماعية Social Wants العامة والتى تخص الحاجات الجماعية لأفراد المجتمع ككل، وعلم اقتصاديات المالية العامة يدرس العلاقة بين إشباع الحاجات العامة وإمكانية توزيعها بشكل عادل على المناطق الجغرافية

المختلفة المكونة للمجتمع أخذاً فى الحسبان تحركات وانتقال العمالة والأفـراد من المناطق الريفية إلى المدن والمناطق الحفرية والعكس.

ولعل دراسة الموازنة العامة للدولة التى تحتوى بين جانبيها النفقـات العامة والإيرادات العامة لها دلالات اقتصادية كبيرة وفى نفس الوقـت دلالات اجتماعية على درجة عالية من الأهمية فمثلاً يعكس النظام الضريبى والـوزن النسبى للضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة شكل توزيع الدخـل فـى المجتمع وكذلك يعكس توزيع النفقات العامة وطبيعة هذه النفقات شـكل هـذا التوزيع من جانب آخر وهو يعنى الكثير بالنسبة للأحوال المجتمعيـة فـى أى اقتصاد قومى بل ويكشف عن النفقات الاجتماعية الأولى بالرعاية.

ومن ناحية تعكس بعض أنواع النفقـات العامـة بعـض الأوضـاع الاجتماعية السائدة، فإذا ارتفعت نفقات الدفاع والأمن فإن ذلك يعنـى وجـود أرضية وعوامل للصراع الداخلى أو حتى الخارجى.

ومن ناحية أخرى إذا ازدادت نسبة نفقات التعليم والصحة إلى إجمالى الإنفاق العام فإن ذلك يشير إلى ضرورة رفع المستوى التعليمـى والصحـى لأفراد المجتمع والعكس صحيح.

٣/٢- علاقة علم اقتصاديات المالية العامة بعلم السكان

والعلاقة هنا أيضاً وطيدة حيث من المعروف أن علم السـكان يـهتم باقتصاديات السكان وتوزيعهم وخصائصهم المختلفة من حيث الجنس والنـوع ومستوى الأعمال وكيفية الوصول إلى الحجم الأمثل للسكان وهو معدل النمـو السكانى الذى يتناسب مع معدل النمو الاقتصادى المنشود.

وعلم اقتصاديات المالية له علاقة وطيدة بالكثير من هذه الجوانـب، حيث يلاحظ على سبيل المثال أن أوجه الإنفاق العام لها علاقات مؤثرة بـهذه المجالات فنجد أن الإنفاق العام يختلف حسب توزيع السكان من حيث مسـتوى

الأعمار أو المستوى العمرى فإذا ارتفعت نسبة الشيخوخة إلى إجمالى السكان فإن ذلك يعنى ضرورة بناء المستشفيات والمصحات والعيادات ودور العناية وبيوت للمسنين. وعلى العكس من ذلك إذا كانت نسبة الأطفال عالية إلى مجموع السكان فيصبح من الضرورى بناء رياض للأطفال ودور الحضانة والمدارس والمعاهد وتوفير الغذاء المدعم والحليب والألبان وغيرها وهكذا. وعموماً معظم مؤشرات تقرير التنمية البشرية الصادر عن الأمم المتحدة تشير بقوة إلى تلك العلاقة بين علم اقتصاديات المالية العامة وعلم اقتصاديات السكان.

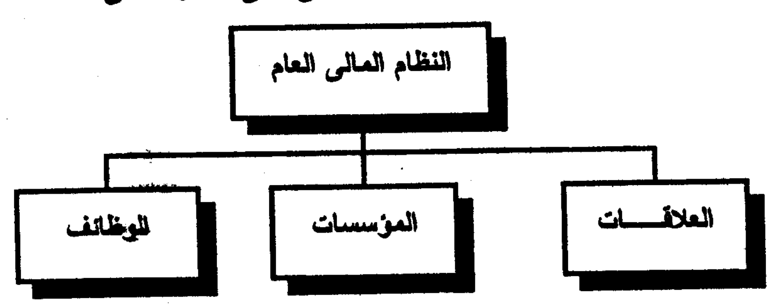
٤/٢- علاقة علم اقتصاديات المالية العامة بعلم الإحصاء والرياضيات

حيث تعتبر العلاقات والمكونات المختلفة لعلم الإحصاء والرياضيات أدوات تحليلية هامة لعلم اقتصاديات المالية العامة حيث أن تلك الأدوات تستخدم وصولاً إلى التحليل الكمى والتقييم الاقتصادى عند اتخاذ القرارات الخاصة بالإنفاق العام أو حتى بالإيرادات العامة بل أن الأدوات الكمية تستخدم فى حصر الملكية والثروة وتوزيع الإنفاق العام على السكان وحسابات التأثير على الدخل القومى والناتج المحلى الإجمالى ونسبة الأجور والرواتب إلى الناتج المحلى الإجمالى ونسبة الدين العام الداخلى إلى الناتج المحلى الإجمالى وللوصول نسبة الأمان فى استخدام هذا الدين المحلى الإجمالى، وغيرها من المؤشرات.

فعلم الإحصاء والرياضيات يتزاوجان مع علم اقتصاديات المالية تزاوجاً لا غنى عنه، فخذ مثلاً قياس أثر الضرائب غير المباشر على توزيع الدخل وتكلفة التحصيل للضرائب ومدى اقتصادياتها وحصر ثروة الدولة وأملاك الدولة هل يمكن أن يتم كل ذلك بدون استخدام الأساليب الكمية والإحصائية والرياضية؟ ... بالطبع لا، ومن هنا فإن العلاقة وطيدة بين علم اقتصاديات المالية العامة وعلم الإحصاء وكذلك علم الرياضيات.

ثانيا : النظام المالى العام ومكوناته وعلم اقتصاديات المالية العامة

يعرف النظام المالى على أنه مجموعة العلاقات والمؤسسات والأجهزة التى تمارس النشاط الاقتصادى والمالى للدولة، ولذلك فإن النظام المالى العام يتكون من ثلاث مكونات رئيسية هى على النحو التالى :



١- العلاقات Relationships

ويعنى هذا المكون أن النظام المالى العام هو عبارة عن مجموعة النظم والقواعد التى تحكم إعداد الموازنة واعتمادها من السلطة التشريعية ومراقبتها ومتابعتها وتقدير واستخلاص الإيرادات العامة للدولة من ضرائب على أنواعها المختلفة والرسوم على اختلاف أنواعها وغيرها، بل واستخدام هذه الإيرادات أو توظيفها فى أوجه الإنفاق العام المختلفة الذى تقوم به الدولة عند سعيها لإشباع الحاجات العامة وتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية بل والسياسية من هذا الإنفاق العام. ويضاف إلى ذلك تكوين ومكونات الدين العام المحلى والدين العام الخارجى فيما يعرف بمكون الدين العام على غيرها من الأنشطة المالية للدولة فى مجال تعميق الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية لهذه الدولة.

٢- المؤسسات : Establishments

ويعنى هذا المكون أن النظام المالى العام يتكون من مجموعة من المؤسسات والأجهزة والهيئات والمشروعات والمرافق العامة التى تمارس

النشاط المالى العام للدولة وتنظمه مثل وزارة المالية والأجهزة والإدارات التابعة لهذه الوزارة وما تقوم به من إدارة الموازنة العامة للدولة والجهاز الضريبى وقيامه بتحصيل الإيرادات الضريبية والمحاسبية عليها ومواجهة مشكلات التحصيل والتهرب الضريبى بالإضافة إلى المؤسسات الإئتمانية التابعة للدولة والإدارات المالية بالوزارات والمصالح والمرافق العامة وغيرها.

٣- الوظيفة : Function

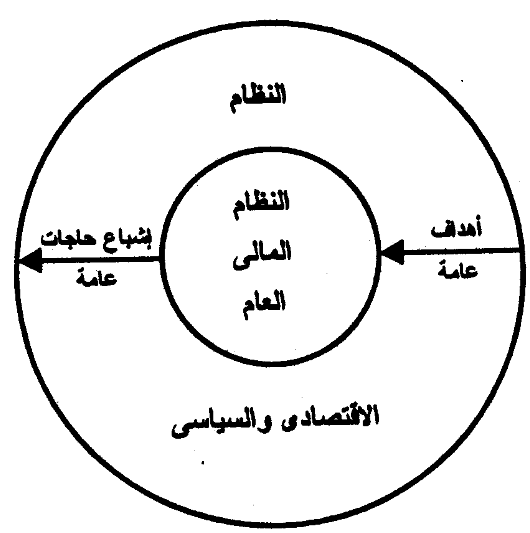
ويعنى هذا المكون أن النظام المالى العام هو عبارة عن مجموعة الوظائف المختلفة التى ينطوى عليها أداؤه مثل الإنفاق العام بمكوناته وتقسيماته المختلفة من إنفاق عام استثمارى، وإنفاق عام استهلاكى، وغيرها من التقسيمات.

وكذلك الإيرادات العامة بمكوناتها المختلفة من ضرائب ورسوم وإيرادات المؤسسات العامة والملكيات العامة والقروض العامة وغيرها، ويبدو النظام المالى العام هنا فى شكل أرصدة نقدية تتدفق للدولة وتتكون وتتوزع من جانبها لتوظيفها فى مجالات الإنفاق العام المختلفة.

ويلاحظ أن كل هذه العناصر تتفاعل معا لتكون ما يعرف بالنظام المالى العام للدولة، فأرصدة الإنفاق العام يتم تمويلها من تيارات الإيرادات العامة المتدفقة ويتم ذلك من خلال المؤسسات والأجهزة العامة وكل ذلك يتم فى إطار القواعد والعلاقات المتشعبة والمتشابكة والمتنوعة.

ولعل من الضرورى الإشارة إلى أن النظام المالى العام هو نظام له أهدافه الذى يسعى إلى تحقيقها وهذه الأهداف تتحدد عادة فى معظمها من خارجه، ونعنى بذلك النظام الاقتصادى السياسى السائد وتمثل هذه الأهداف حاجات عامة يكون النظام المالى العام مسئول عن تحقيقها أى إشباع تلك الحاجات العامة.

ويمكن تصوير علاقة النظام المالى بالنظام الاقتنصادى على النحو التالى :



حيث يلاحظ أن الأهداف العامة للنظام المالى العام تتحدد خارجه من خلال النظام الاقتصادى والسياسى وتتحول هذه الأهداف من خلال النظام المالى العام إلى حاجات عامة يقوم بإشباعها ويستمد النظام المالى العام بالطبع وجود فن النظام الاقتصادى السياسى ويتأثر به من حيث الحجم والأهداف التى يسعى إلى تحقيقها.

ويلاحظ فى هذا المجال أن أهداف النظم المالية العامة تختلف باختلاف النظم الاقتصادية السياسية التى توجد داخلها، وعموما أصبح المألوف أن يشير أساتذة اقتصاديات المالية العامة إلى أربعة أهداف رئيسية يتعين على أى نظام مالى عام تحقيقها وهى على النحو التالى :

الهدف الأول : المحافظة على الاستقرار الاقتصادى وهو « حاجة عامة » مشتقة من طبيعة النظام الاقتصادى السائد الذى يعانى فى الكثير من الأحيان الأزمات.

الهدف الثاني : هدف « عدالة » توزيع الدخل القومى وهـو أيضـاً « حاجـة عامة» فى ظل النظام الاقتصادى السائد فى الكثير مـن الـدول فى ظل العولمة حيث تنطوى هذه النظم علـى تفاوتـات حـادة فى توزيع الدخل القومى.

الهدف الثالث :هدف التخصيص الكفء للموارد.وهو « حاجة عامة » لمعظـم النظم الاقتصادية السائدة فى عالم اليوم بل هو أساس الوصـول إلى الكفاءة الاقتصادية لهذا النظام.

الهدف الرابع : تحقيق المزيد من معدلات النمو الاقتصادى وهو « حاجة عامة» لتأمين عملية استمرار التقدم الاقتصادى.

ويلاحظ أن أهداف النظام الاقتصادى تتحول إلى حاجات عامة يسـعى النظام المالى ويساهم فى إشباعها كلما استطاع ذلك ولذلك يمكن أن نـرى أن علاقة النظام المالى العام بالنظام الاقتصادى لا تقتصـر فقـط علـى تحديـد الأهداف، فهناك علاقات تبادلية بين النظام المالى والنظام الاقتصادى مسـتمرة بطريقة التغذية المرتدة Feed Back وهى عملية متوقعة دائماً.

ثالثاً : الاقتصاد العام

يمكن القول أن الاقتصاد العام أصبح يعكس النطاق الذى تمارس فيـه الدولة فى أى نظام اقتصادى نشاطها الاقتصادى وتؤكد وظيفتها الاقتصاديـة فى هذا النظام على مر الزمن.

فالاقتصاد العام هو ذلك العلم الذى يتخذ من النشاط الاقتصادى للدولة فى سعيها لتحقيق أهداف المجتمع مجالاً لدراسته.

وبالتالى فإن الدراسة فى الاقتصاد العام تبحث فى كيفية تحديد الحجـم الأمثل والشكل والأسلوب الأمثل للتدخل الحكومى، بل مدى هذا التدخـل فـى النشاط الاقتصادى وكيف يتم وضع السياسـات الاقتصاديـة علـى مسـتوى

الاقتصاد القومي؟ أى السياسة الاقتصادية للدولة ؟ وبالتالى البحث فى التخصص والتوزيع الأمثل للموارد الاقتصادية المحدودة للمجتمع بين النشاط الاقتصادى العام والنشاط الاقتصادى الخاص وكيف يتحقق هذا التوزيع والتخصيص؟.

وما هى المبادئ التى تحكم القطاع العام فى استخدامه للموارد والنشاط الحكومى وتدخلها فى النشاط الاقتصادى ؟ وكيف يتم تحويل الموارد الاقتصادية من القطاع الخاص إلى القطاع العام والعكس كيف يتم تحويل الموارد من القطاع العام إلى القطاع الخاص عند تطبيق برنامج الخصخصة ؟ وكيف تحصل الدولة على ما يلزمها من إيرادات عامة ؟ ومتى تحصل الدولة على أغلب إيراداتها من خلال الضرائب سواء الضرائب المباشرة أو غير المباشرة وتحديداً فى الأخيرة مثل الضرائب الجمركية دون بقية أنواع الإيرادات العامة الأخرى. ولماذا تنفق الدولة على الدفاع مثلاً أضعاف ما تنفقه على التعليم ؟ ولماذا تلجأ الدولة إلى الاقتراض العام أى القروض العامة؟ وما هى الحدود الآمنة لهذا الاقتراض؟ ومتى يكون الإصدار النقدى فى صالح الاقتصاد القومى ؟ ولماذا تلجأ الدولة إلى تخفيض قيمة عملتها بدلاً من رفع الضرائب على الواردات ؟ ومتى يكون تقويم العملة المحلية هو الحد الأمثل ؟ وماذا يمكن أن يقدمه كل من التنسيق المالى الدولى والإزدواج الضريبى الدولى ؟ وكيف تنجح الدولة باستخدام أدوات السياسة الاقتصادية فى اجتذاب الاستثمار الأجنبى المباشر ؟ وكيف تحديد الدولة أسعار منتجات القطاع العام ؟ وما هو حجم الإنتاج الأمثل فى مشروعات القطاع العام ؟ وكيف نضمن كفاءة القطاع العام ؟ وكيف نراقب هذه الكفاءة ؟ وما هى الآثار الناتجة عن هذه القرارات على الاقتصاد القومى ؟ وما هى ردود الأفعال التى سوف تحدث من أفراد المجتمع والمشروعات الخاصة نتيجة لهذه القرارات الحكومية ؟ وما أثر ذلك على الاقتصاد القومى ؟ وكيف يمكن تشجيعها إن كانت فى الصالح العام أو تثبيطها وتقليل آثارها ؟.

ويمكن عقد مقارنة سريعة بين الاقتصاد العام والاقتصاد الخاص، حتى تتضح الصورة أكثر فيما يتعلق بمفهوم الاقتصاد العام وذلك من خلال الجدول التالي :

المعيار	الاقتصاد العام	الاقتصاد الخاص
القائم بالنشاط الاقتصادى	يهتم بالنشاط الاقتصادى للدولة والمشروع العام	يعنى بالنشاط الاقتصادى الفردى والمشروع الخاص
الهدف من النشاط	إشباع الحاجات العامة وتحقيق أهداف المجتمع	تحقيق أقصى إشباع ممكن للحاجات الخاصة أو أقصى ربح ممكن للمشروع الخاص
المبادئ الحاكمة	اختلاف المبادئ التى تحكم الدولة فى مزاولتها للنشاط الاقتصادى	اختلاف المبادئ التى تحكم الفرد والمشروع الخاص فى مزاولة النشاط الاقتصادى
سلطة السيادة	انفراد الدولة بسلطة السيادة دون أن تخشى عوامل المنافسة جعلها لا تهتم فى بعض الأحيان بالكفاءة مما تطلب البحث عن حوافز وضوابط أخرى ترغم الدولة على مراعاة وتحقيق الكفاءة المثلى فى أنشطتها الاقتصادية	لا يتمتع الفرد أو المشروع بسلطة السيادة ولذلك فإن السعى هنا دائماً إلى تحقيق الكفاءة عند ممارسة الأنشطة الاقتصادية
اتخاذ القرارات	يراعى النواحى السياسية والاجتماعية إلى جانب الاعتبارات الاقتصادية	يراعى فقط النواحى والاعتبارات الاقتصادية

وفوق كل ذلك فإن سلطة الدولة السيادية في فرض الضرائب ومصادرة الممتلكات وتأميم المشروعات وخلق النقود وتحديد المعاملات الدولية يحتم البحث عن قواعد علمية تسترشد بها الدولة في ممارستها للسلطة السيادية.

ومن ناحية أخرى فإن ظهور الجانب السياسي كعنصر أساسي في اتخاذ القرارات من جانب الدولة، لابد وأن يؤدى إلى مبادئ وقواعد تختلف في كثير أو قليل عن تلك التي تحكم النشاط الاقتصادي في مجال الاقتصاد الخاص، ولذلك أصبح السؤال المطروح ويحتاج إلى إجابة كيف نصل إلى الحجم الأمثل للنشاط الاقتصادي للدولة دون أن يكون على حساب الكفاءة بل وكيف يؤخذ بمبدأ الكفاءة أولا عن ممارسة النشاط الاقتصادي للدولة في ظل كل تلك الأوضاع وكيف يحدث نوع من التنافسية من النشاط الاقتصادي للدولة والنشاط الاقتصادي الخاص بحيث يحدث نوع من التوازن الاقتصادي وتحقيق ما يسمى بالكفاءة الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي؟ وكلها أسئلة مطروحة للبحث في ظل التحول لآليات السوق والعولمة الاقتصادية.

ولعل من الضروري الإشارة إلى أن نظرية الاقتصاد العام يختلف عن نظرية المالية العامة فيما يتعلق بممارسة الدولة لأنشطتها الاقتصادية وهذا الاختلاف يرجع تحديد مفهوم القطاع العام نفسه Public Sector حيث أن للقطاع العام أكثر من مفهوم، فالقطاع العام في مفهومه الضيق قد يعني أحد أمرين :

الأمر الأول : النشاط الاقتصادي التقليدي للدولة في سعيها لإشباع الحاجات العامة وهو ما يطلق عليه تقليديا القطاع الحكومي وهو يدخل في نطاق اقتصاديات المالية العامة.

الأمر الثاني: أنه مجموعة الشركات والمؤسسات العامة الاقتصادية التي تمتلك الدولة رؤوس أموالها وهو يخرج عن دراسة اقتصاديات المالية العامة.

أما القطاع العام بمفهومه الشامل فينصرف إلى النشاط الاقتصادي للدولة في سعيها لتحقيق أهداف المجتمع وليس إشباع الحاجات العامة فقط وهو بهذا المفهوم يشمل كلا التعريفين السابقين للقطاع العام بمفهومه الضيق، أي القطاع الحكومي التقليدي بالإضافة إلى مجموعة الشركات والمؤسسات العامة الاقتصادية وهو موضوع نظرية الاقتصاد العام فمجال دراسة الاقتصاد العام يحتوي على كافة الموضوعات التي تتضمنها مجالات القطاع العام في مفهومه الشامل.

بينما مجال نظرية المالية العامة هو أحد المفاهيم الضيقة للقطاع العام أي مفهوم القطاع الحكومي وهي موضوعات اقتصاديات المالية العامة التي تنصب على النشاط الاقتصادي التقليدي للدولة في سعيها لإشباع الحاجات العامة وهو ما يطلق عليه تقليدياً القطاع الحكومي بينما مجموعة الشركات والمؤسسات العامة الاقتصادية لمفهوم ضيق ثاني للقطاع العام فيدخل تحت ما يسمى بعلم اقتصاديات المشروعات العامة.

وللمزيد من الإيضاح في هذا المجال فإن نظرية المالية العامة تعتبر المنهجية الأساسية لعلم اقتصاديات المالية العامة وتعد نظرية المالية العامة من ناحية أخرى الدعامة الأساسية في دراسة الاقتصاد العام، فهي الموضوع الأول والمفهوم الأسبق تاريخياً والثابت زمنياً للاقتصاد العام وقد تتفاوت أهميتها من دولة لأخرى، ومن عصر لآخر ولكنها دائماً هناك، فمن المستحيل أن تقوم أي دولة دون أن تمارس مجالات النشاط الاقتصادي لنظرية المالية العامة بينما نجد أن اقتصاديات المشروعات العامة موضوع مستحدث نسبياً،

بل أن بعض الدول يمكن أن تحقق أهـــداف المجتمـــع دون أن ترتكـــز علـــى المشروعات العامة.

ومن هذا المدخل كانت وستظل نظرية المالية العامة هـــى الأســـاس المنهجى الضرورى لدراسة علم اقتصاديات المالية العامة الذى نحـــن بصـــدد دراسته وتحليل مجالاته المختلفة من خلال هذا الكتاب غبر فصوله المختلفة.

الفصل الثانى

دور الدولة فى النشاط الاقتصادى
والسياسة المالية

الفصل الثانى

دور الدولة فى النشاط الاقتصادى والسياسة المالية

يمكن القول أن الدولة فى أى مجتمع حديث، هى المدير والمنظم لهذا المجتمع، وينطبق ذلك بالنسبة لجميع المجتمعات مع اختلاف فى الدرجة والشكل والهدف.

والدولة الحديثة هى فى الواقع نظام كبير يتكون من بشر وأجهزة وقوانين ولوائح، ... إلخ، وهناك حاجة دائمة لقدر معين من الأموال تتوفر للدولة لكى تقوم بدورها تحصل عليها من المجتمع لتقوم بإنفاقها على أوجه إنفاق متعددة على أن يتم ذلك من خلال نظام محكم يتجسد بشكل رئيسى فى نظام مالى للدولة بوجه عام، وموازنة عامة لتلك الدولة بشكل خاص.

والموازنة العامة للدولة تتكون بالتالى من جانبين هما الإنفاق العام بكل صورة، والإيرادات العامة على اختلاف أنواعها. وتؤثر جميعها فى سلوك الأفراد والمجتمعات وتتأثر أيضاً بذلك السلوك فى نفس الوقت.

والدولة تسعى من خلال ما تحصل عليه من إيرادات وما تقوم به من إنفاق، إلى تحقيق إشباع حاجات « عامة » تتجسد فى مجموعة من الأهداف العامة، وتحقيق هذه الأهداف يؤثر بدوره على المجتمع وجماعته وأفراده. وقد تكون تلك الآثار اقتصادية، تصيب الهيكل الاقتصادى ومؤشراته الكلية مثل الناتج القومى بالاستهلاك والادخار وغيرها أو تمس جوانبه القطاعية مثل الزراعة أو الصناعة وخلافه، وقد تكون هذه الآثار اجتماعية اقتصادية، وطبيعى أن يؤثر ذلك على العلاقات الاجتماعية والسياسية بين الأفراد والجماعات ويمس بالتالى الاستقرار السياسى للدولة والمجتمع.

وحتى يتحدد دور الدولة فى النشاط الاقتصادى، لابد من وجود سياسة مالية لهذه الدولة، يتحدد من خلالها وفى إطار علاقتها بباقى

السياسات الاقتصادية، وتحقق بالتالى الأهداف المطلوبة والمتفق عليها من جميع أفراد المجتمع.

أولاً : دور الدولة فى النشاط الاقتصادى

يلاحظ أن هذا الدور للدولة، قد تطور عبر مراحل تاريخية مختلفة، ويمكن القول أنه فى خلال حقبتى الثمانينات والتسعينات، ودخول العالم إلى الألفية الثالثة، تجرى مراجعة لهذا الدور سواء فى الدول المتقدمة أو الدول النامية، أو الدور الاشتراكية أو الرأسمالية للوصول إلى أفضل صيغة لهذا الدور مع اختلاف ظروف وأوضاع كل مجتمع وبالتالى اختلاف حجم هذا الدور على مستوى كل دولة.

وتجدر الإشارة إلى أن تلك الأمور وغيرها تشكل موضوعات رئيسية لعلم اقتصاديات المالية العامة، وتبرز أهميته، فهو يربط بين النظرية الاقتصادية من جهة، والواقع الحى للعلاقات الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى. كما يعالج ضمن ذلك علاقات تدخل أحياناً فى دائرة السياسة وما قد تنطوى عليه من توافق أو صراع، وهذه الأهمية وتلك الخطورة لا يجعلان منه علماً يصعب فهمه أو استيعابه بل يثيران الاهتمام به والشغف إليه ومعرفة قواعده.

ولعل من الواضح من هذا التحليل أن هناك ضرورة بداية لتفهم دور الدولة فى النشاط الاقتصادى، ومن منظور العلاقة الوطيدة بينه وبين المالية العامة، وتجدر الإشارة إلى أن حجم هذا الدور ارتبط تماماً بحجم مالية الدولة عبر المراحل التاريخية المختلفة التى مرت بها المجتمعات الحديثة.

ومن هذا المنطلق يبدو من الملائم تتبع دور الدولة فى النشاط الاقتصادى على النحو التالى :

١- الدولة الحارسة ودورها فى النشاط الاقتصادى

ساد مفهوم « الدولة الحارسة » فى القرن السابع عشر والثامن عشر، فى ظل سيادة أفكار النظريات الكلاسيكية التى كانت تبنى على أساس ترك النشاط الاقتصادى للأفراد دون تدخل من الدولة. أى أن الحرية الاقتصادية للأفراد دون تدخل من الدولة. أى أن الحرية الاقتصادية للأفراد فى ظل ما يسمى بالمذهب الحر هى المسير والمحرك للنشاط الاقتصادى. وقد ترتب على ذلك عدد من النتائج لعل من أهمها :

١/١- أن وظيفة الدولة هو القيام فقط بأعمال الأمن والحماية والعدالة والدفاع والحملات العسكرية، ولا مانع من إقامة بعض المرافق العامة، أى تقف حارسة للنشاط الاقتصادى دون التدخل فى الآلية التى يعمل بها.

١/٢- أن المبدأ السائد فى مجال المالية العامة للدولة هو مبدأ« الحياد المالى» أى تحديد الإيرادات التى يمكن الحصول عليها، للوفاء بالتزامات الدولة لأداء وظيفتها، دون الحصول على أكثر من ذلك.

١/٣- أن هدف السياسة المالية والنظام المالى هو إحداث التوازن المالى فقط، وترك التوازن الاقتصادى والاجتماعى يتحقق من خلال يد خفية توفق بين مصالح الأفراد ومصالح المجتمع. ويفهم من ذلك أن دور الدولة فى النشاط الاقتصادى كان لا يذكر.

٢- الدولة المتدخلة ودورها فى النشاط الاقتصادى

إتضح مع تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، ضرورة التخلى عن مفهوم الدولة « الحارسة » وانتشر مفهوم بدلاً منه هو« الدولة المتدخلة» خاصة بعد أن سادت العالم الأزمة الاقتصادية الكبرى، أو الكساد العالمى الكبير عام ١٩٢٩ وما بعدها (١٩٢٩ - ١٩٣٢)، فى نفس الوقت الذى برزت فيه « النظرية الكينزية » التى قامت على أساس ضرورة تدخل

الدولة فى النشاط الاقتصادى بإقامة بعض المشروعات التى تحـــرك النشـــاط الاقتصادى من « الركود الاقتصادى » الذى قد يسببه فى أى وقت من خـــلال الإنفاق العام باعتباره " المضخة " التـــى تنشـط الـدورة الدمويــة للنشـاط الاقتصادى. وفى ظل فشل مذهب ترك الحرية الكاملة للأفراد للقيـــام بالنشـــاط الاقتصادى. ومن ناحية أخرى رؤى من المصلحـــــة العامـــة القيـــام ببعـض المشروعات والتى يتعذر على الأفراد القيام بها.

وقد ترتب على ذلك عدة نتائج هى :

١/٢- إن وظيفة الدولة تغيرت، حيث أصبح لها دور مـــــتزايد فـــى النشـــاط الاقتصادى والاجتماعى، بالإضافة إلى الوظائف التقليدية للدولة التـــى كانت موجودة مثل الأمن والحماية والعدالة وإقامة المرافق التقليدية.

٢/٢- أن المبدأ السائد فى مجال المالية العامة للدولة هـــو « التخلـــى عـــن الحياد المالى » وإحلال محله « المالية الوظيفية » والذى يقر بضرورة تحديد الإنفاق العام المطلوب أولاً والذى يحقق أهداف أكثر من الـــهدف المالى فقط، ولا مانع أن يتحدد إنفاق أكـــبر مـــن الإيـــرادات العامـــة، وبالتالى من المسموح به حدوث عجز فى الموازنـــة العامـــة للدولـــة، وللدولة لكى تواجه ذلك، أن تقوم بالحصول على القـــروض العامـــة « التمويل بالعجز »، أو تقوم بإصدار نقود جديدة، أو العكس باللجوء إلى تكون احتياطى مالى لمواجهة أعباء مستقبلية عن طريق الحصول علـــى إيرادات أكبر من الإنفاق.

٣/٢- إن هدف السياسة المالية والنظام المالى هو إحداث التـــوازن المـــالى، وأيضاً إحداث التوازن الاقتصادى، والتوازن الاجتمـــاعى، مـــن خـــلال التدخل لإنهاء حالة الكساد أو معالجة التضخم، وإعادة توزيع الدخل.

ويفهم من ذلك أن دور الدولة فى النشاط الاقتصادى قد ازداد بصـــورة كبيرة للغاية، وبالتالى أصبحت مالية الدولة ذات وزن كبير.

٣- الدولة المنتجة ودورها فى النشاط الاقتصادى

مع ازدياد تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى، وقيام الثورة البلشفية فى الاتحاد السوفيتى « السابق » فى عام ١٩١٧، وازدهار المفاهيم الاشتراكية والنزعات نحو التأميم وغيرها، بدأ ينتشر مفهوم الدولة المنتجة أو الدولة الاشتراكية، حيث لم يكتف بوجود دور الدولة إلى حد كونها متدخلة فى النشاط الاقتصادى والاجتماعى فقط، بل تعدى ذلك إلى ملكية واسعة لوسائل الإنتاج، وأصبحت الدولة تنتج جنبا إلى جنب مع الأفراد بدرجات مختلفة حسب درجة الاقتراب إلى الاشتراكية. حتى أصبح النموذج للدولة المنتجة يقترب من سيطرة تكاد تكون كاملة على وسائل الإنتاج واختفاء تقريبا لدور الأفراد فى النشاط الاقتصادى وامتلاك وسائل الإنتاج.

ولقد ترتب على ذلك عدد من النتائج لعل من أهمها :

١/٣- أن وظيفة الدولة تغيرت حيث أصبحت لها السيطرة الكاملة على النشاط الاقتصادى والاجتماعى فى الكثير من المجتمعات، واختفى فى هذا النموذج النشاط الفردى وتمثل بالتالى الحافز الفردى.

٢/٣- أن المبدأ السائد فى مجال المالية العامة للدولة، هو الربط الكامل بين التخطيط المالى للدولة، والتخطيط الاقتصادى الشامل، وأصبح النشاط المالى للدولة جزء لا يتجزأ من نشاطها الاقتصادى والذى يرتبط ارتباطا كاملا بتخطيط الاقتصاد القومى وتوزيع الدخل القومى وإعادة توزيعه، وتوجيهه نحو مختلف استخداماته.
ومن ثم أصبح علم المالية العامة جزء من الاقتصاد السياسى للاشتراكية.

٣/٣- أن هدف السياسة المالية والنظام المالى هو محاولة تحقيق عدد من الأهداف وتحقيق التوافق بينهم، وهى هدف إحداث التوازن المالى، وهدف إحداث التوازن الاقتصادى وهدف إحداث التوازن الاجتماعى، وهدف إحداث التوازن العام.

ويفهم من ذلك أن الدولة أصبحت تمارس دوراً فى النشاط الاقتصادى كاد أن يصل إلى نسبة ١٠٠% وهو ما أدى إلى الانتقال إلى المرحلة الحالية، ذلك لفشل الدولة فى القيام بهذا الدور فى الكثير من المجتمعات.

٤- مراجعة دور الدولة فى النشاط الاقتصادى فى الوقت الحاضر

تشير الكثير من الدلائل أن هناك مراجعة لدور الدولة فى النشاط الاقتصادى فى كل المجتمعات تقريباً، بعد الفشل الكبير له فى دول أوروبا الشرقية، والاتحاد السوفيتى السابق وغيرها من الدول، بل وفى بعض المجتمعات التى توسعت فى النشاط العام والقطاع العام وظهور فعالية للتحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص فيما سمى بالخصخصة التى انتشرت منذ عام ١٩٧٩ تقريباً عندما طبقتها انجلترا ثم بدأ الأخذ بها فى الكثير من دول العالم، بل ومع دخول العالم إلى عصر العولمة وتحديداً العولمة الاقتصادية بما تنطوى عليه من عولمة إنتاجية وعولمة مالية.

ويبدو أن تلك المراجعة ستسفر عن انتشار مفهوم جديد لدور الدولة فى النشاط الاقتصادى ليس بالضرورة أحد الأدوار الثلاثة السابقة لأن الظروف التاريخية والاقتصادية والاجتماعية تلعب دوراً حاسماً فى تشكيل مثل تلك المفاهيم ولكل دولة ظروفها وأوضاعها الخاصة بها.

إلا أنه لا أحد ينكر أن للدولة دور هام فى إحداث التوازن بين أهداف المجتمع ككل وأهداف الاقتصاد الخاص الممثل فى القطاع الخاص من خلال تفعيل الجوانب التالية :

- ضرورة رفع مستوى المعيشة وتحقيق معدل نمو اقتصادى متزايد.
- تحديث المجتمع والاقتصاد القومى ليتكيف ويتماشى ويعيش الثورة التكنولوجية والثورة المعلوماتية أى يعيش عصر العولمة بكل تداعياته وتحدياته.

- الحد من البطالة وتحقيق أكبر مستوى ممكن من التشغيل والتوظف ورفع مستوى العمالة وقدراتها ومهاراتها وبالتالى زيادة الاستثمار فى الموارد البشرية بشكل مستمر.
- الخروج من الكساد والركود والحد من التضخم وتحقيق الاستقرار الاقتصادى.
- الحفاظ على القوة الشرائية للعملة المحلية أو الوطنية وتحقيق الاستقرار النقدى.
- العمل دائماً على إحداث التوازن الاقتصادى الداخلى والتوازن الاقتصادى الخارجى.

وكل هذه الجوانب وغيرها تحتاج وجود دور للدولة فى النشاط الاقتصادى وقد تعاظم الاتجاه لوجود هذا الدور فى ظل العولمة الاقتصادية ودخول كثير من الدول فى مواجهة ما يسمى بأزمات العولمة التى أشارت بقوة إلى ضرورة الحفاظ على وجود الدولة عكس ما كان متوقعاً للكثيرين من منتظرى العولمة.

فمنذ أن دخلت دول جنوب شرق أسيا فى الأزمة المالية لها عام ١٩٩٧ ومروراً بأزمة الأرجنتين وقبل أزمة المكسيك وغيرها من الأزمات بل ووصولاً إلى أحداث الحادى عشر من سبتمبر وضرب الولايات المتحدة الأمريكية فى هياكلها الاقتصادية الأساسية، كلها وغيرها أشارت بوضوح إلى ضرورة الإبقاء على درجة معينة من درجات وجود الدولة موجهة للنشاط الاقتصادى وبالتالى أصبح هناك إتفاق على رفض الدولة الحارسة وكذلك رفض الدولة المنتجة ولكن أصبح هناك قبولاً لمدى إمكانية الإبقاء على مفهوم الدولة المتدخلة لكن فى صورة الدولة الموجهة حيث تظل الدولة مسئولة عن مال يسمى بالوظائف الأساسية أى وظائف الحد الأدنى تقع على عاتق الدولة الحارسة لكن يضاف إليها أن تقوم ببعض جوانب النشاط

الاقتصادى التى تعمل على توفير السلع والخدمات التى يعرف الأفراد والقطاع الخاص عن إنتاجها بل وتوفير السلع الإستراتيجية التى ترتبط بحدود الأمن القومى والحراسة وصيانة وحماية المجتمع من أى مخاطر داخلية أو خارجية.

ولذلك فإن دور الدولة فى النشاط الاقتصادى أصبح يتعدى وظائف الحد الأدنى حيث أن الوظيفة الاقتصادية للدولة هى جزء لا يتجزأ من وظائف الدولة العسكرية والإدارية والسياسية وعلى ذلك فإن المراجعات التى تتم فى هذا المجال تتم فى ضوء البحث القائم والدائر حول الوصول إلى عولمة أكثر وضوحاً وأكثر عدالة ودولة تُصلح دائماً ما قد يفسد نظام آليات السوق.

ثانيا : السياسة المالية وأهدافها

لعل من الملاحظ أن دور الدولة فى النشاط الاقتصادى وتطوره، فى إطار علاقته بعلم اقتصاديات المالية العامة، أدى إلى ارتباط الأخير بما يسمى بالسياسة المالية.

ولذلك يبدو من الملائم إيضاح المقصود بالسياسة المالية وأهدافها لصلته بما نحن بصدد دراسته من ناحية ومن ناحية أخرى لكى يعرف الدارس الفرق بين المالية العامة، والسياسة المالية.

١- المقصود بالسياسة المالية

يقصد بالسياسة المالية الطريق الذى تنتهجه الحكومة فى تخطيط الإنفاق العام وتدبير وسائل تمويله كما يظهر فى الموازنة العامة للدولة.

وقد تطور هذا المفهوم حسب الدور الذى كانت تلعبه الدولة فى النشاط الاقتصادى. ولكنه لم يخرج عن كونه« استخدام الحكومة للإيرادات العامة والإنفاق الحكومى أو العام» لتحقيق عدد من الأهداف الاقتصادية

والاجتماعية والمالية خلال فترة زمنية معينة. وتلك الأهـــداف تتلخـص فـــى الاستقرار الاقتصادى والتنمية، والعدالـــة فـــى التوزيـــع، وتوجيــه النشـــاط الاقتصادى ومحاربة أو علاج التضخم والكساد (الانكماش).

فالسياسة المالية هى دراسة تحليلية للنشاط المالى للحكومة أو الدولة وما ينتج عنه من آثار على الاقتصاد القومى.

يجب أن نتذكر أن السياسة المالية هـــى مجموعـــة مـــن القواعـــد والإجراءات والتدابير التى تتخذها الحكومة فى أى دولة لتحقيق مجموعة مـــن الأهداف المتفق عليها خلال فترة زمنية معينة.

أى هى فى كل الأحوال عبارة عن أدوات وأهداف وزمن تتم فيه.

٢- أهداف السياسة المالية

أصبح من الضرورى بعد اتساع دور الدولة فى النشاط الاقتصـــادى، أن تعمل الحكومة على أن يتناسق نشاطها مع نشاط الأفـــراد وينســـجم معـــه وتوحد الأهداف والجهود ولا تتعارض أو تتنافس، ولذلك أصبح لزامـــاً علـــى السياسة المالية أن تعمل على تحقيق التوازن فى جوانب الاقتصـــاد القومـــى، وبالتالى تحقيق الأهداف التالية :

١/٢- التوازن المالى

ويقصد به استخدام موارد الدولة على أحسن وجه، فينبغى مثـــلاً أن يتسم النظام الضريبى بالصفات التى تجعله يلائم حاجات الخزانة العامـــة مـــن حيث المرونة والغزارة، ويلائم فى الوقت ذاته مصلحة الممول من حيث عدالة التوزيع ومواعيد الجباية والاقتصاد وما إلى ذلك، وأيضاً لا تستخدم القـــروض إلا لأغراض إنتاجية وهكذا.

٢/٢- التوازن الاقتصادى

بمعنى الوصول إلى حجم الإنتاج الأمثل، وهذا يعنى أنه يتعيـــن علـــى الحكومة أن توازن بين نشاط القطاع الخاص والعام للوصول إلى أقصى إنتـــاج

ممكن، فكلما كانت المشروعات الخاصة أقدر على الإنتاج من المشروعات العامة كلما وجب على الحكومة أن تمتنع عن التدخل المباشر وأن تقصر نشاطها على التوجيه بواسطة الإعانات والضرائب إذا دعت الحاجة إلى ذلك. فينبغى ألا تقل المنافع التى يحصل عليها المجتمع من الإنفاق الحكومى عن تلك التى كان يمكن الحصول عليها لو ظلت الموارد فى أيدى الأفراد. ويتحقق التوازن بين القطاعين العام والخاص عندما يصل مجموع المنافع الناتجة عن المنشآت الخاصة والنفقات معاً إلى أقصى حد مستطاع، أى عندما يصل مجموع الدخل القومى إلى حده الأقصى، أو بعبارة أخرى يتحقق هذا التوازن عندما نجد أن المنافع الحدية الناتجة عن النشاط الاقتصادى للحكومة يتعادل مع المنافع الحدية التى تقتطعها الحكومة بتحصيل إيراداتها من الأفراد. فالتوازن هنا يعنى استغلال إمكانيات المجتمع على أحسن وجه للوصول إلى حجم الإنتاج الأمثل.

٣/٢- *التوازن الاجتماعى*

بمعنى أن يصل المجتمع إلى إعلى مستوى ممكن من الرفاهية للأفراد فى حدود إمكانيات هذا المجتمع وما تقتضيه العدالة الاجتماعية. وبالتالى لار ينبغى ألا تقف السياسة المالية عند حد زيادة الإنتاج، بل يجب أن يقترن هذا الهدف بتحسين طرق توزيع المنتجات على الأفراد. إذ يمكن زيادة المنافع التى يحصل عليها المجتمع من مقدار معين من المنتجات عن طريق إعادة توزيعها على الأفراد توزيعاً أقرب إلى العدالة (أو المساواة).

ويستلزم ذلك أن تتدخل الحكومة لإعادة توزيع الدخل القومى بأدوات السياسة المالية.

٤/٢- *التوازن العام*

أى التوازن بين مجموع الإنفاق القومى (نفقات الأفراد للاستهلاك والاستثمار بالإضافة إلى نفقات الحكومة) وبين مجموع الناتج القومى

بالأسعار الثابتة فى مستوى يسمح بتشغيل جميع عناصر الإنتاج المتاحة. والأدوات التى تستخدمها الحكومة كثيرة ومتنوعة للوصول إلى هذا الهدف وأهمها الضرائب، والقروض والإعانات والإعفاءات والمشاركة مع الأفراد فى تكوين الشركات وغيرها.

هذا مع ملاحظة أنه قد يكون هناك تعارض واضح بين هذه الأهداف، وقد لا يمكن تجنبه، ولكن هناك ترتيب منطقى للأهداف المذكورة يجب أن يؤخذ فى الاعتبار، فالمفروض أن تهدف السياسة المالية إلى تحقيق التوازن العام أولاً، ثم تسعى إلى توفير التوازن الاقتصادى، ثم يلى ذلك التوازن الاجتماعى على شرط ألا يخل هذا الهدف بالحجم الأمثل للإنتاج، وأخيراً الهدف المالى وتدبير موارد الدولة على أحسن وجه مع مراعاة مقتضيات هدف الاستقرار والظروف الملائمة للإنتاج الأمثل والعدالة الاجتماعية.

ويلاحظ أن الدولة فى سعيها لتخطيط سياستها المالية لتحقيق أهداف المجتمع المشار إليها لابد وأن تستخدم فى تكامل وتناسق تام كافة أدوات السياسة المالية لتحقيق تلك الأهداف حيث أن نجاح الدولة فى تحقيق دورها فى النشاط الاقتصادى يتوقف بالضرورة على التفهم العميق لطبيعة أدوات السياسة المالية والتحليل العلمى لما بينها وبين بعضها البعض من علاقات التعارض وصولاً إلى علاقات التكامل والتناسق من جهة وما بينها وبين النشاط الاقتصادى الكلى للاقتصاد القومى من جهة أخرى فى صورة علاقات سببية يجب فهمها وتفهمها للقائمين على وضع السياسة المالية المناسبة لكل مرحلة من المراحل التى يمر بها الاقتصاد القومى.

ويلاحظ فى هذا المجال أن علم اقتصاديات المالية العامة بما يقدمه من تحليل لطبيعة وآثار الأدوات الخاصة بالسياسة المالية وما يقدمه من منهجية فكرية فى محاولة الوصول إلى أفضل القواعد والمبادئ والأحكام لاستخدام تلك الأدوات المالية، إنما يمثل بذلك الأرضية الضرورية والخلفية

الأساسية اللازمة لنجاح الدولة فى تصميم وصناعة السياسة المالية الكفء والفعالة التى يجب أن تتبناها. بل لا يقف الأمر فى علم اقتصاديات المالية الذى يقوم على نظرية المالية العامة إلى الاهتمام باستخلاص القواعد والمبادئ التى تساعد الدولة على رسم سياستها المالية وإنما يتعدى ذلك إلى البحث والمناقشة والتحليل لدراسة أفضل الطرق لتطبيق تلك المبادئ.

وأنجح الوسائل للرقابة على تنفيذ تلك السياسة فى ظل كافة المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بل وكافة المتغيرات المحلية والعالمية.

ثالثا : مفهوم متانة السياسة المالية Fiscal Sustainability

تجدر الإشارة إلى أنه ليس هناك تعريف مقبول بوجه عام لما يسمى سياسة مالية قوية، أو ما يمكن تسميته« متانة السياسة المالية» ومع ذلك فثمة اتفاق واسع على أن السياسة المالية لا يمكن أن تكون متينة أو قوية، إذا ترتب على الإيرادات والنفقات العامة الحالية والمخططة زيادة مستمرة وسريعة فى نسبة الدين العام إلى الناتج المحلى الإجمالى فى هذه الحالة يمكن أن يحدث أو نتوقع حدوث – إن آجلاً أو عاجلاً – زيادة كبيرة فى الضرائب والعبء الضريبى وانخفاض فى الإنفاق العام، ومخاطر عودة التضخم ذات المعدلات المرتفعة الناتج عن احتمالات عدم القدرة على إدارة العجز بآلية التمويل من خلال زيادة الدين العام.

١/٣- منهجية إدارة الدين العام :

لا تقدم النظرية الاقتصادية إلا النذر اليسير، فيما يتعلق بالنسبة المثلى أو المرغوب فيها للدين العام إلى الناتج المحلى الإجمالى ومع ذلك توجد طرق لتقدير مؤشرات أولية عن موازين الموازنة العامة التى تقرر الاستقرار أو التخفيض فى نسبة الدين العام إلى الناتج المحلى الإجمالى، كما يستدل على ذلك من الخبرة الحديثة لعدد من الدول الصناعية المتقدمة، حيث

تشير تجارب عدد من الدول الصناعية المتقدمة إلى أن التعديل والإصلاح فـي نظام الموازنة العامة للدولة من خلال مفهوم متانة السياسة الماليـة Fiscal Sustainability، وانضباطها، ويسفر عن تخفيضات كبيرة فى نسبة الديـن العام إلى الناتج المحلى الإجمالى عن المستويات الحالية أو القائمة، وتوجـد ثمة عوامل فى يد السلطات المالية العامة تتعلق ببرامج الإيـرادات والنفقـات العامة، وثمة عوامل أخرى خارجة عن نطاقـها مثـل سـعر الفـائدة علـى الالتزامات الحكومية ومعدل النمو الطويل الأجل للاقتصاد القومى وغيرها مـن العوامل.

وتقوم منهجية إدارة الدين العام على تحقيق الانضباط المالى، ومتانـة السياسية المالية، بل وتحقيق كفاءة نظام الموازنة العامة من خـلال إعـادة الهيكلة المالية للاقتصاد القومى، ذلك لأنه لو لم يضبط هذا الدين العام فإنـه يهدد بإنهيار نتائج معظم الجهد الذى بذل فى ضبط الماليـة العامـة ونظـام الموازنة العامة للدولة.

وتعتمد منهجية إدارة الدين العام لتحقيق كل ذلك على معادلة ماليـة، ومتطابقة للموازنة العامة للدولة لحساب الأهداف الموازنية التى من شـأنها تحقيق الانضباط المالى فى إدارة الدين العام ومن ثم متانـة وكفـاءة نظـام الموازنة العامة للدولة بأكمله فى ظل الحصول على نسبة معينة للدين العـام إلى الناتج المحلى الإجمالى تحقق ثبات هـذه النسـبة أو تخفيضـها حسـب الأحوال والمعادلة تأخذ الصيغة التالية :

$$\Delta d = pb + \{ (r-g) / (1+g) \} d - 1$$

حيث أن :

Δd = التغير فى نسبة الدين إلى الناتج المحلى الإجمالى وΔ تشير إلى التغير عن الفترة الماضية.

pb = النفقات (باستبعاد الفوائد) – الإيرادات العامة منسوبة إلى الناتج المحلى الإجمالى.

r = معدل سعر الفائدة الاسمى على الدين العام.

g = معدل نمو الناتج المحلى الإجمالى بالأسعار الجارية.

فإذا تم استبعاد مدفوعات الفائدة من العجز الإجمالى ومع حسابها كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى فإن التغير فى نسبة الدين العام إلى الناتج المحلى الإجمالى (d) تعتمد على الميزان (pb) الذى يمثل نسبة النفقات (باستبعاد الفوائد) – الإيرادات العامة منسوبة إلى الناتج المحلى الإجمالى، وكذلك على الفرق بين سعر الفائدة الاسمى (r) ومعدل نمو الناتج المحلى الإجمالى الإسمى (g).

ويلاحظ أن الجانب الأيمن من المعادلة يمثل الرقم الذاتى أو مفتاح وعملية الضبط الذاتى لنسبة الدين العام إلى الناتج المحلى الإجمالى، فعندما يزيد سعر الفائدة عن معدل نمو الناتج المحلى الإجمالى، فإن مدفوعات الفائدة تضيف إلى الدين العام أكثر مما يضيف معدل النمو إلى الناتج المحلى الإجمالى، ما لم يكن هناك فائض أولى (سواء بقيم أسمية أو حقيقية) فإن الفائض الأولى مطلوب لتحقيق استقرار فى نسبة الدين العام إلى الناتج المحلى الإجمالى.

وهكذا يمكن استخدام تلك العلاقات الموازنة، للوصول إلى تحقيق الانضباط المالى فى إدارة الدين العام ومن ثم تحقيق متانة السياسة المالية وكفاءة نظام الموازنة العامة للدولة بأكمله، حيث قد يؤدى ذلك إلى ثبات نسبة الدين العام إلى الناتج المحلى الإجمالى أو تخفيض هذه النسبة من خلال المعادلة والمتطابقة المالية.

ولذلك يتطلب استقرار نسبة الدين العام إلى الناتج المحلى الإجمـــالى أن تكون : نسبة عجز الموازنة / الناتج المحلى الإجمالى= نسبة الدين العام / الناتج المحلى الإجمالى × معدل نمو الناتج المحلى الإجمالى بالأسعار الجارية.

فمثلاً : إذا كان الدين العام فى الولايات المتحدة الأمريكية ٥٥% مـــن الناتج المحلى الإجمالى عام ١٩٩٢، فإن عجز موازنة نســـبته ٢,٧٥% مـــن الناتج المحلى الإجمالى فى عام ١٩٩٣ يمكن أن يؤدى إلى اســـتقرار نســبة الدين العام / الناتج المحلى عند هذا المستوى. إذا كان معدل نمو الناتج المحلى الإجمالى الإسمى هو ٥%.

أى أن : ٥% × ٥٥% = ٢,٧٥%

فإذا كانت أسعار الفائدة على الدين العام ٦%، فإن هذا يعنى عجـــزاً أولياً حوالى ٠,٥% من الناتج المحلى الإجمالى. وعجز قـــدره ٠,٧٥% مـــن ١% من الناتج المحلى الإجمالى، أو فائض أولى ١,٥% من النـــاتج المحلـــى الإجمالى من شأنه أن يمتص نسبة الدين العام إلى الناتج المحلى الإجمالى بـــ ٢%.

وبهذا يمكن تحقيق استقرار نسبة الدين العام إلى الناتج المحلى بحيث لا تزيد هذه النسبة عن ما يقتضيه نمو هذا الناتج، حيث يمكن المحافظة علـــى انضباط المالية العامة، ومتانة وقوة السياسة المالية التى تتوقـــف فـــى هـــذه الحالة على الكفاءة فى إدارة الدين العـــام عنـــد مواجهـــة عجـــز الموازنـــة العامة،وعدم الكفاءة يعنى العودة إلى التضخم مرة أخرى.

الفصل الثالث

التعريف بالموازنة العامة للدولة

وعلاقتها بالمفاهيم الأخرى

الفصل الثالث

التعريف بالموازنة العامة للدولة وعلاقتها بالمفاهيم الاخرى

لعل من الضرورى الإشارة إلى أن دراسة الموازنة العامـــة للدولـة بجوانبها المختلفة مسألة على درجة عالية من الأهمية وخاصة مع الأخذ فـى الاعتبار تطور دور الدولة فى النشاط الاقتصادى.

ولا يخفى أن الموازنة العامة للدولة هى الأداة الرئيســية للسياسـية المالية التى تؤدى إلى تحقيق أهدافها. ومن هذا المدخل يمكن تناول الموازنـة العامة للدولة من خلال النقاط التالية :

أولاً : التعريف بالموازنة العامة للدولة

تكثر التعريفات الخاصة بالموازنة العامة للدولة، وبالتالى تختلف مـن منظور الوظيفة التى تمارسها، أو الآثار التى تحدثها، أو العلاقات التى تربطها بالنظام الاقتصادى، والإطار القانونى الـذى يغلفـها، وبالتـالى يمكـن ذكـر التعريفات التالية :

١-تعريف الموازنة « بأنها وثيقة معتمدة تتضمن ترتيباً للإيرادات المقـدرة والمصروفات المقدرة للدولة لفترة مقبلة تكون عادة لمدة عام».

ومن الواضح أن هذا التعريف يركز على الوظيفة المحاســبية للموازنـة والمقصود هنا بأنها وثيقة معتمدة من السلطة التشـريعية وفـى الحالـة المصرية يعتبر مجلس الشعب هو السلطة التشـريعية أمـا فـى الحالـة الأمريكية فهو الكونجرس الأمريكى.

والاعتماد هنا يأتى فى إطار لفظ الموازنة لأول مرة استخدم للإشـارة إلى الحقيبة الجلدية التى يحمل فيها وزير الخزانة ببيان الحكومة عن مـوارد الدولة ونفقاتها إلى البرلمان ثم استخدم اللفظ بعد ذلك للإشارة إلى مجموعـة

الوثائق التى تحتويها حقيبة وزير الخزانة أى الخطة المالية للحكومة وهو بصدد تقديمها للبرلمان للحصول على موافقة السلطة التشريعية.

والخطة المالية، كما يعبر عنها وثيقة الموازنة هى تقدير تفصيلى لنفقات الدولة وإيراداتها لفترة مقبلة من الزمن وهى سنة فى العادة.

فالموازنة فى معناها الدقيق تتكون من التفصيلات المتعلقة بمختلف أنواع الإيرادات والضرائب بصفة خاصة ومختلف أنواع النفقات التى تتقدم بها السلطة التنفيذية أى الحكومة فى هذه الحالة، وبالتالى تفرضها على السلطة البرلمانية أو السلطة التشريعية، ومن الجانبين معاً جانب الإيرادات وجانب النفقات تتكون الموازنة العامة للدولة. أى أن الموازنة العامة هى البيان الحالى للنشاط الاقتصادى العام وعلاقته بالاقتصاد القومى.

ويلاحظ أن هذا المفهوم لا يعكس بالدرجة الأولى أهمية النشاط الاقتصادى للدولة الحديثة والدور الذى تضطلع به، فالترتيب المنظم لضبط الإنفاق والإيرادات أمر ضرورى فى كل عملية مالية كبيرة والحكومة لن تكون استثناء من ذلك فيعاب إذن على هذا المفهوم أنه لا يربط مباشرة بين الأهداف الموضوعة أمام النظام الاقتصادى بشكل عام والأهداف المنوط تحقيقها بالنزام المالى العام بشكل خاص.

وفى ظل هذا الوضع أصبح من الضرورى أن يتطور مفهوم الموازنة العامة ليرتكز على الربط بين النظام المالى من جهة والنظام الاقتصادى والاجتماعى من جهة أخرى، وبناءً على ذلك ننتقل إلى التعريف التالى.

٢-تعرف الموازنة العامة للدولة على أنها« نظام موحد يمثل البرنامج المالى للدولة لسنة مالية مقبلة ويعكس الخطة المالية التى هى جزء من الخطة الاقتصادية والاجتماعية العامة».

ويلاحظ على هذا التعريف أنه يركز على الجوانب التالية

١/٢ - يكشف عن العلاقات التى تربط بين الموازنة العامة للدولة والنظام الاقتصادى والاجتماعى حيث يظهر أن الموازنة العامة هو نظام موحد من ناحية أن الموارد العامة هى خطة تمثل الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة التى تمثل من جانبها خطة مقترحة للنفقات ثم توجهها إلى مختلف الأغراض العامة والخدمات وهو ما يكون الخطة المالية للحكومة.

وقد وصلت الموازنة العامة لتكون الخطة المالية للحكومة نظراً لأن التجارب المالية فى مختلف بلدان العالم قد كشفت منذ الثلاثينات من القرن العشرين عن اتساع وظيفة الموازنة العامة وازدياد أهميتها، حيث أن الموازنة العامة اكتسبت وظيفة جديدة بالإضافة إلى وظيفتها التقليدية كأداة لضمان رقابة السلطات الشعبية وإشرافها على الحسابات العامة الحكومية، وتتمثل هذه الوظيفة فى استخدام الموازنة كأداة لإدارة الاقتصاد القومى وتوجهيه والتأثير فى مختلف كيانه ومكوناته، ويتفاوت مدى ونطاق هذه الإدارة من دولة لأخرى، وذلك تبعاً لأهمية الاقتصاد العام فى الاقتصاد القومى.

ويتوقف ذلك بالطبع على التغيرات المرغوب إدخالها على النشاط الاقتصادى كماً وكيفاً، وهذا يتوقف بالضرورة على النظام الاقتصادى السائد وكذلك توجهات النظام السياسى وعلى المفهوم السائد فيما يتعلق بالاقتصاد العام ومكوناته ومسئولياته.

وقد تأكد فى هذا الإطار، الصلة الوثيقة للموازنة العامة للدولة والاقتصاد القومى فقد أصبحت المرآة العاكسة للنشاط الاقتصادى والحياة الاقتصادية فى المجتمع بالإضافة إلى أنها تؤثر وتشكل فى هذا النشاط وتلك الحياة مع تزايد حجمها ووزنها كأحد مكونات الاقتصاد القومى فالموازنة

العامة لم تعد كيان يمكن إهمال أثارها فى مختلف نواحى النشاط الاقتصادى فالإيرادات العامة والنفقات العامة أصبحت من المحددات الرئيسية لمستوى النشاط الاقتصادى وتوجهاته.

٢/٢- إن الموازنة تحولت إلى أن تكون مكون أساسى للتخطيط الاقتصادى ذلك لأنها أصبحت جزء من الخطة الاقتصادية والاجتماعية العامة، حيث تحولت إلى برنامج يحقق أهداف المجتمع التى يقرها فى خططه الاقتصادية سواء كانت هذه الخطط قصيرة الأجل فى فترة تصل إلى سنة أو متوسط الأجل فى فترة تصل إلى خمس سنوات أو خطة طويلة الأجل تتراوح بين عشرة وخمسة عشرة وعشرين سنة.

ومن هنا ليس من المتصور أن تنفصل الموازنة العامة طبقاً لهذا التعريف، عن الخطة الاقتصادية والاجتماعية للاقتصاد القومى بل هى أصبحت مكون رئيسى لهذه الخطة وخاصة الخطة السنوية، بل هى وصلت فى ظل نظام التخطيط المركزى الشامل لأن تكون التعبير المالى للخطة السنوية التى تمثل خطة العمل الفعلية للسنة القادمة.

٣/٢- يقترب من هذا التعريف ما جاء به قانون الموازنة العامة فى مصر رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ حيث تضمن فى مادته الأولى تعريفاً للموازنة العامة كما يلى :

« الموازنة العامة للدولة هى البرنامج المالى للخطة عن سمة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك فى إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة».

٣-التعريف الثالث للموازنة العامة للدولة يشير إلى أن الموازنة العامة للدولة هى « برنامج العمل الذى تتقدم به الحكومة أمام ممثلى الشعب لسنة مالية مقبلة وبالتالى فهى البرنامج المقدم إلى السلطة التشريعية فى شكل وثيقة معتمدة» .

ويلاحظ على هذا التعريف الملاحظات التالية :

١/٣- أن هذا التعريف يركز على الإطار القانونى والتشريعى الذى يجب أن يغلف الموازنة ولا تعمل إلا من خلاله فيما يعرف بدستورية الموازنة فلا موازنة عامة إلا بقانون وتشريع ينظمها، فالحكومة تقوم بإعداد الموازنة العامة وتقدمها إلى السلطة التشريعية التى تتولى مهمة اعتمادها وإقرارها. وبذلك تصبح الموازنة العامة بمثابة قانون تلتزم الحكومة بتنفيذه لخدمة عدد من الأغراض، من أهمها، أن تجعل من الممكن التوازن بين أوجه الإنفاق العام والإيرادات العامة، وأن تتيح إمكانية تقييم آثار إيرادات الدولة ونفقاتها على الاقتصاد القومى ككل.

وتمكن الموازنة العامة السلطة التشريعية عن الرقابة أو التحقق من أن الحكومة تتبع تلك السياسة التى قررتها عن طريق الموازنة العامة.

٢/٣-ويؤكد هذا التعريف على أن الموازنة العامة هى برنامج عمل للسنة القادمة، وبالتالى هو برنامج تقديرى بل ويحسم كما حسمت ذلك كل الدول طوله فترة الموازنة العامة وهى فترة لسنة مقبلة حيث كان من الممكن قبل ذلك وضع موازنة للدولة لأى فترة زمنية، حيث يشير التاريخ أن مصر وضعت موازنة لثلاثة شهور فى عام ١٩١٤ ولأربعة شهور عام ١٩٥١ ولستة شهور عام ١٩٨٠ ولعشرة شهور عام ١٩٤٧ / ١٩٤٨ ولثلاثة عشر شهراً عام ١٩٢٦/ ١٩٢٧ ولثمانى عشر شهراً عام ١٩٧١/١٩٧٢ وكانت جميع هذه الموازنات ناتجة عن تعديل بدء السنة المالية فى كل مرة وقد حدث ما يشبه ذلك فى عدد كبير من الدول الأخرى، وكلها تمت فى ظروف خاصة. وعموماً فإن هذه الموازنات سواء فى مصر أو غيرها من دول العالم كلها يطلق عليها موازنات استثنائية وضعت لظروف غير عادية كحالات الحروب والأزمات الاقتصادية الحادة أو حالات تعديل موعد بدء السنة المالية.

ولكن فى الظروف العادية فقد استقر الوضع فى كل دول العالم على اعتبار السنة هى الفترة الطبيعية لإعداد الموازنة العامة للدولة ويرجع ذلك لأسباب عديدة منها، أن فترة السنة هى فترة مناسبة للتنبؤ والتقدير، حيث أن طول الفترة عن ذلك يصعب عملية التنبؤ ويجعل التقديرات غير دقيقة ويزيد من احتمالات الخطأ، ومن ناحية أخرى إذا قلت عن ذلك فإن مقدار الوقت والجهد والتكلفة تحول دون جعلها فترة أقصر من السنة بالإضافة إلى أن فترة السنة هى فترة أصبحت تتناسب مع نظام الحسابات الاقتصادية القومية الذى وضع من جانب الأمم المتحدة فكل الإحصاءات الدولية الخاصة بالمتغيرات الاقتصادية أصبحت لمدة سنة. بل والسنة هى الفترة التى تتخذ منها كافة المشروعات العامة والخاصة ليتكون حداً طبيعياً لإعداد ميزانياتها واحتساب نتائج أعمالها وتحديد أرباحها ويضاف إلى ذلك أن فترة السنة كافية لتنظيم سياسات الحكومة ومناقشتها.

وتجدر الإشارة إلى أن الإتفاق على فترة السنة كأنسب فترة لإعداد الموازنة العامة لا يعنى أن تبدأ السنة المالية للموازنة فى تاريخ بذاته، فلكل دولة أن تحدد بداية سنتها المالية بالصورة التى تتناسب مع ظروفها الاقتصادية والسياسة وإمكانياتها الإدارية. ففى انجلترا والكويت والهند تبدأ السنة المالية فى أول أبريل وتنتهى فى آخر مارس. وفى مصر والولايات المتحدة الأمريكية تبدأ السنة المالية فى أول يوليو وتنتهى فى آخر يونيو. وفى فرنسا وروسيا وبلجيكا تبدأ السنة المالية فى أول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر ولكل دولة أن تغير وتعدل فى موعد بدء السنة المالية الخاصة بها كلما تطلبت الظروف ذلك.

فعلى سبيل المثال، فى مصر قبل سنة ١٩١٤ كانت بداية السنة المالية فى أول يناير، ثم عدلت فى سنة ١٩١٤ إلى أول أبريل، ثم عدلت فى سنة ١٩٢٧ إلى أول مايو، ثم عدلت فى سنة ١٩٤٨ إلى أول مارس، ثم

عدلت فى سنة ١٩٥١ إلى يوليو، ثم عدلت فى سنة ١٩٧٣ إلى أول يناير ثـم عدلت منذ سنة ١٩٨٠ إلى أول يوليو.

٣/٣- ويشير هذا التعريف لفكرة أن الموازنة هى برنامج عمـل فـى شـكل وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية، من منطلق أن هذه السلطة هـى ممثلة الشعب وهى المنوط بها حماية مصالح الشعب والسهر عليـها، لذلك كان من المنطقى أن تعرض السياسات والـبرامج التـى تعـتزم الحكومة القيام بها من خلال الموازنة على السلطة التشـريعية لتقـوم بدراستها ومناقشتها والتأكد من سلامة وقدرة هذه السياسات والـبرامج وأفضليتها فى تحقيق أهداف المجتمع، وبالتالى إذا اطمـأنت السـلطة التشريعية إلى ذلك اعتمدت الموازنة العامة ويعتبر هذا الاعتماد، إقـرار وموافقة من ممثلى الشعب على أن تنفيذ هـذه السياسـات والـبرامج الواردة فى الموازنة تنفيذاً سليماً سوف يساعد على تحقيـق أهـداف المجتمع.

وبالإضافة إلى ذلك يلاحظ أن النص على ضـرورة إقـرار السـلطة التشريعية لسياسات وبرامج الحكومة دورياً قبل تنفيذها إنما يؤدى بـالضرورة إلى متابعة السلطة التشريعية لما سبق إقراره من برامج والتأكد من سـلامة التنفيذ إنجازاً لمسئوليتها تجاه الشعب.

وعموماً تختلف الإجراءات التفصيلية لاعتماد الموازنة مـن مجتمـع إلى مجتمع آخر، ويرجع ذلك إلى الكثير من العوامـل الاقتصاديـة والإداريـة والسياسية والتاريخية والاجتماعية. فعلى سبيل المثال تختلف المدة الزمنيـة اللازمة لإتمام إجراءات الاعتماد، وبالتالى يختلف الميعاد الذى ينبغى أن يقـدم فيه مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية، بل وتختلـف درجـات الحريـة الممنوحة للسلطة التشريعية فى تعديل بعض بنود مشروع الموازنة أو إضافـة بنود جديدة، وتختلف الإجراءات المؤقتة التى تلجأ إليها ضماناً لاستمرار سـير

العمل بالدولة إذا ما تأخرت السلطة التشريعية فى إجراءات اعتماد الموازنة حتى بذات السنة المالية الجديدة، كما يختلف مدلول رفض السلطة التشريعية لمشروع الموازنة المقدمة من الحكومة. وتجدر الإشارة إلى أن الموازنة العامة تظل مجرد مشروع موازنة حتى يتم اعتمادها من السلطة التشريعية.

٤-أما التعريف الرابع فيشير إلى أن الموازنة العامة للدولة هى« تقدير مفصل ومعتمد للنفقات العامة والإيرادات عن فترة مالية مستقبلة غالبا ما تكون سنة » .

ويركز هذا التعريف على جانبين هامين بدونهما لا تصبح للموازنة العامة للدولة الصورة المطلوبة أن تكون عليها، وهما على النحو التالى :

٤/١- جانب التقدير، حيث يعنى أن الموازنة العامة تتمثل وتتجسم فى شكل تقديرات لأرقام تمثل الإيرادات العامة التى ينتظر أن تحصل عليها السلطة التنفيذية وكذلك النفقات العامة التى من المقدر أن تقوم بها لإشباع الحاجات العامة، وكل ذلك يتم خلال فترة مالية مستقبلة اتفق على أن تكون سنة.

٤/٢- جانب الاعتماد، الذى تم التأكيد عليه فى التعريف السابق ذلك لأنه حق واختصاص السلطة التشريعية فى البلدان الديمقراطية التى يجب أن تتوافق على توقعات وتقديرات السلطة التنفيذية من إيرادات عامة ونفقات عامة، وعلى هذا الأساس فإن الموازنة العلمة تظل مجرد مشروع موازنة حتى يتم اعتمادها من السلطة التشريعية، ولاشك أن هذا الجانب على درجة من الأهمية وقد أكدنا عليه فى التحليل الخاص بالتعريف الثالث مباشرة، وهو يعكس الجانب العملى للموازنة العامة للدولة وهو استيفاء ضرورى حيث يصدر بعد هذا الاعتماد، قانون يسمى بقانون تنفيذ الموازنة العامة لكل الجهات والأجهزة والوزارات المعنية فى أى دولة.

والخلاصة، فإننا يمكن مع نهاية هذا التحليل للتعريفات المختلفة للموازنة العامة للدولة، أن تعكس مفهوماً شاملاً لها من خلال تعريفنا التالى :

يمكن أن نعرف الموازنة العامة للدولة من حيث كونها « برنامج عمل مالى يتبلور فى شكل وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية وينطوى على تقديرات مفصلة لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة لسنة قادمة، وهى الأداة الرئيسية التى تستخدمها السياسة المالية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية ».

ويكشف هذا التعريف عن الجوانب التالية :

الجانب الأول : أن الموازنة العامة للدولة تعتبر برنامج عمل مالى للسلطة التنفيذية الممثلة فى الحكومة وبالتالى يعكس دور هذه الحكومة فى النشاط الاقتصادى.

الجانب الثانى : أن هذا البرنامج يعبر عن ما تلتزم الحكومة بتحقيقه وتنفيذه خلال سنة قادمة.

الجانب الثالث : أن الموازنة تظل مجرد مشروعاً حتى يتم اعتمادها من السلطة التشريعية وتصبح وثيقة معتمدة.

الجانب الرابع : أن برنامج الموازنة العامة، ينطوى على تقديرات مفصلة لكل من النفقات والإيرادات العامة مبينة على أسس وقواعد محددة.

الجانب الخامس : أن الموازنة تمثل الإدارة الرئيسية للسياسة المالية.

الجانب السادس : أن الموازنة العامة تعمل على تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية أى أهداف المجتمع الذى تنفذ فيه.

ثانيا علاقة الموازنة العامة ببعض المفاهيم الاخرى

يرتبط مفهوم الموازنة العامة للدولة ببعض المفاهيم الاخرى وهذه العلاقة تحتاج إلى إيضاح وذلك على النحو التالى :

١- الموازنة العامة والحساب الختامى

يعرف الحساب الختامى للدولة على أنه« الحساب الذى ينطوى على النفقات العامة الفعلية والإيرادات العامة الفعلية والذى يتم إعداده عن سنة مالية منتهية » .

وبالتالى فإن الحساب الختامى للدولة يعتبر معكوس مفهوم الموازنة العامة للدولة تماماً، ذلك لأن الموازنة العامة تنطوى على تقديرات لسنة مالية مقبلة بينما الحساب الختامى يحتوى على فعليات لسنة مالية منتهية.

ويلاحظ أن لكل موازنة عامة تقديرية يجب أن يكون لها حساب ختامى فعلى يصدر عن نفس الفترة التى تكون قد نفذت فيها الموازنة العامة.

ويفيد الحساب الختامى للوازنة فى العديد من الجوانب :

١/١- أن الحساب الختامى يمكن من إجراء مقارنات بين الأرقام الفعلية والأرقام المقدره لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة وبالتالى يمكن من معرفة صحة تقديرات الموازنة العامة ومطابقتها بالواقع وبالتالى فهو وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليل احتمالات الخطأ فى الموازنة القادمة.

٢/١- قد يكشف الحساب الختامى عن التجاوزات المبالغ فيها لبعض التقديرات حيث يمكن مراجعتها وأخذها فى الاعتبار إذا كان هناك تخطيط مالى طويل الأجل.

٣/١- يعتبر الحساب الختامى للدولة وسيلة للمراجعة للتأكد من التزام الحكومة بتنفيذ ما اعتمدته السلطة التشريعية من نفقات عامة.

١/٤- الحساب الختامى يعتبر أداة للمتابعة والتعرف على ما تم تنفيـذه مـن برامج وسياسات وبالتالى فهو أداة للرقابة وتقييم الأداء والوقوف على درجة الكفاءة والإنتاجية فى القطاع الحكومى.

١/٥- يعتبر الحساب الختامى أسلوب لاكتشاف الانحرافات ودراستها تمـهيداً لوضع الطرق اللازمة لعلاجها.

وقد لوحظ فى العديد من الدول أن إعداد الحساب الختامى للدولة يثير مشكلة معالجة المبالغ المستحقة على الحكومة والواجب دفعها خـلال السـنة المالية التى يجرى عنها الحساب، ولكن الدفع الفعلى لهذه المبالغ لا يتم إلا فى خلال السنة التالية.

ومن ناحية أخرى المبالغ التى تستحق للدولة خلال السـنة الماليـة ولكن المدينون لا يقومون بدفعها فعلاً للدولة إلا فى السنة المالية التالية، فهل تحتسب هذه المبالغ ضمن المبالغ المنفقة أو المحصلة خلال السنة الماليـة أو تحتسب ضمن النفقات العامة والإيرادات العامة للسنة التى تـم فيـها الدفـع الفعلى؟.

ويشير الواقع العملى التطبيقى أن معالجة هـذه المبـالغ والأوضـاع يختلف من دولة إلى أخرى وتتوقف هذه المعالجة على الأسـاس المحاسـبى المتبع فى كل دولة، وفى هذا الصدد من الممكن التفرقة بين طريقتيـن مـن طرق المحاسبة، الطريقة الأولى هى الطريقة الفرنسية والطرقة الثانيـة هـى الطريقة الإنجليزية.

الطريقة الأولى : القائمة على أساس الاستحقاق :

وطبقاً لهذه الطريقة ينطوى الحساب الختامى على جميـع الإيـرادات التى تستحق للحكومة خلال السنة المالية دون النظر إلـى تـاريخ التحصيـل الفعلى وعلى جميع المبالغ التى استحقت على الحكومة حتى ولو لم تدفع فعـلاً

خلال السنة فكان الحساب الختامى بهذه الطريقة يسجل كل الحقوق والالتزامات التى نشأت للدولة أو عليها فى خلال السنة المالية.

ويمتاز أساس الاستحقاق بأنه يظهر الأوضاع الحقيقية لموارد الدولة ونفقاتها خلال السنة المالية المنتهية، إلا أن تطبيق هذه الطريقة يقتضى أن تظل الحسابات مفتوحة بعد نهاية السنة المالية حتى يتم تسوية كافة هذه المقومات والمستحقات. وقد يتطلب ذلك مرور فترة طويلة جداً تظل فيها الحسابات مفتوحة وقد تتداخل هذه الحسابات بتتابع السنوات وضرورة الاحتفاظ بحسابات كل سنة مالية منفصلة عن الأخرى مما يؤدى إلى ارتباك العمل وتأخير صدور الحسابات الختامية للدولة.

ويلاحظ أن إتباع هذه الطريقة فى فرنسا قد أدى إلى تأخير صدور الحساب الختامى لعدد من السنوات، مما أدى إلى صدور قانون الحساب الختامى للسنة المالية ١٩٠٥ فى سنة ١٩١٢، وقانون الحساب الختامى للسنة المالية ١٩٠٧ فى سنة ١٩٢١. مما اضطر فرنسا إلى العدول عن هذا النظام إلى الطريقة الخاصة بالأساس النقدى.

الطريقة الثانية : القائمة على الأساس النقدى:

وطبقاً لهذه الطريقة فإن الحساب الختامى للدولة لا يتضمن إلا الإيرادات العامة التى حصلت بالفعل أى فعلاً، وكذلك النفقات العامة التى دفعت فعلاً خلال السنة المالية بغض النظر عما إذا كانت هذه المبالغ تخص هذه السنة أو السنوات السابقة أو حتى سنوات قادمة، ومن ثم فالحساب الختامى طبقاً لهذه الطريقة لا يعدو إلا أن يكون حساب للخزانة العامة أى حركة الخزانة من مدفوعات ومقبوضات نقدية.

وتمتاز الطريقة الإنجليزية التى تقوم على الأساس النقدى بأنها طريقة بسيطة وتمكن من إظهار الحساب الختامى للدولة بمجرد إنتهاء السنة المالية، ورغم ذلك فإنه يعاب عليها عدم إظهار الصورة الحقيقية للنشاط

الحكومى خلال السنة المالية، ومن ثم عدم صلاحية هذه الحسابات الختامية لإجراء الدراسات المقارنة بين السنوات المالية. والأهم من ذلك أن الحاجة إلى إلغاء بواقى الاعتمادات فيما يسمى بالفوائض التى لم تنفق فى خلال السنة بدفع الإدارات والأجهزة الحكومية إلى الإسراف الشديد فى إنفاق هذه الاعتمادات قبل حلول نهاية السنة المالية فيما يسمى بموجة أو مهرجان أو موسم التسويات المالية.

ويلاحظ أن الأوضاع الموازنية فى مصر تشير إلى أن وزارة المالية المصرية كانت تتبع الطريقة الخاصة بالأساس النقدى حتى صدر قانون الموازنة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ الذى أشار وعلى غير ما هو متوقع إلى ضرورة « أن يتبع فى إعداد الموازنة العامة للدولة قاعدة الاستحقاق ومع ذلك يراعى عند تحقيق التوازن المالى للجهاز الإدارى للحكومة الإيرادات المقدر تحصيلها ».

إلا أنه سرعان ما أظهر التطبيق العملى صعوبة إتباع نص هذه المادة فاستبدلت بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ بالنص على أن« يتبع فى إعداد الموازنة العامة للدولة الأساس النقدى، ويتبع فى إعداد الموازنات المستقلة المنصوص عليها فى الفقرة الثانية من المادة الثالثة من هذا القانون أساس الاستحقاق، وقد لوحظ عند إصدار قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ أنه نص فى مادته الخامسة على أن يراعى الأساس النقدى فى استخدام حسابات الموازنة وهو ما حسم الأمر لصالح الأساس النقدى وهو المعمول به فى الوقت الحاضر» .

٢- الموازنة العامة والموازنة النقدية وموازنة الاقتصاد القومى

تشير الموازنة النقدية إلى كونها بيان يتضمن تقديرات للموارد من النقد الأجنبى فى الاقتصاد القومى ومجالات وأواجه استخدامات هذه الموارد خلال فترة زمنية مقبلة غالباً ما تكون سنة.

وإذا قارنا الموازنة النقدية بالموازنة العامة للدولة فسنجد أن كلاهما تتفقان فى إنهما تنطويان على تقديرات أى أرقام تقديرية وليست أرقام فعلية، ورغم ذلك فإن المفهومان مختلفان فى جانبين أساسيين هما :

الجانب الأول : أن أرقام الموازنة العامة وحساباتها تكون بالعملة المحلية بينما تكون أرقام الموازنة النقدية بالعملة الأجنبية.

الجانب الثانى : أن الموازنة العامة للدولة تختص وتتعلق فقط بالنشاط الحكومى فيما يسمى بالقطاع الحكومى، أما الموازنة النقدية فإنها تختص وتتعلق بالقطاع الخاص والقطاع الحكومى وكل قطاعات الاقتصاد القومى.

الجانب الثالث : أن الذى يصور الموازنة العامة وزارة المالية والذى يصور الموازنة النقدية وزارة الاقتصاد أو البنك المركزى، إلا أنه رغم هذه الاختلافات فهناك علاقة ارتباط وثيقة بين الموازنة العامة للدولة والموازنة النقدية ويرجع ذلك إلى أن جزء من النفقات الحكومية يجب أن يكون متوفرا بالعملات الأجنبية.

وماذا عن الموازنة العامة للدولة وموازنة الاقتصاد القومى ؟

فموازنة الاقتصاد القومى تتضمن بيان بالتقديرات المختلفة للنشاط الاقتصادى فى مجموعه وذلك خلال فترة مالية مقبلة غالبا ما تكون سنة.

ومن هنا يمكن ملاحظة الاختلاف بين الموازنة العامة للدولة وموازنة الاقتصاد القومى حيث أن موازنة الاقتصاد القومى أكثر شمولا من حيث ما تتضمنه من أرقام وبيانات عن تلك التى ترد فى الموازنة العامة بالإضافة إلى أن موازنة الاقتصاد القومى لا تحتاج إلى اعتماد السلطة التشريعية بينما الموازنة العامة للدولة تحتاج إلى هذا الاعتماد من السلطة التشريعية وبدونها تظل مشروعا للموازنة.

ومن ناحية أخرى يتفق مفهوم الموازنة العامة للدولة وموازنة الاقتصاد القومى فى كونهما عبارة عن تقديرات لسنة مقبلة وليست أرقام فعلية. مع وجود علاقة ارتباط وثيقة بين الموازنة العامة للدولة وموازنة الاقتصاد القومى حيث أن البيانات والمعلومات التى تتضمنها موازنة الاقتصاد القومى تعتبر ضرورية لإمكان رسم وضع ورسم السياسة المالية التى تنطوى عليها الموازنة العامة للدولة.

٣- الموازنة العامة والحسابات القومية والخطة القومية الشاملة

فالحسابات القومية تعرف بأنها « مجموعة من الحسابات التى تتضمن تسجيلاً لمختلف أوجه النشاط الاقتصادى للاقتصاد القومى فى مجموعه من خلال حسابات الدخل القومى ومكوناته وتوزيعه وذلك خلال فترة زمنية معينة تقدر غالباً بسنة ».

ويلاحظ هنا أن الحسابات الاقتصادية القومية، هى حسابات فعلية بينما حسابات الموازنة تقديرية. ومن ناحية أخرى فإن الحسابات الاقتصادية القومية تكون أكثر شمولاً من بيانات الموازنة العامة ورغم ذلك فإن الحسابات الاقتصادية القومية تفيد كثيراً فى رسم السياسة المالية التى تنطوى عليها الموازنة العامة للدولة.

وماذا عن العلاقة بين الموازنة العامة للدولة والخطة الاقتصادية الشاملة ؟

فإذا علمنا أن الخطة الاقتصادية الشاملة عن سنة معينة هى عبارة عن برنامج يوضح الأهداف والأدوات والوسائل المستخدمة لتحقيق هذه الأهداف وذلك خلال فترة زمنية معينة تقدير بسنة قادمة.

وبالتالى يمكن ملاحظة أن الخطة الاقتصادية الشاملة هى أكثر شمولاً من الموازنة العامة حيث تكون فى الغالب خطة خمسية مقسمة على خمس سنوات تحمل تقديرات سنوية للأهداف التفصيلية فى مجالات الإنتاج

والاستهلاك والادخار والاستثمار والتصدير والاستيراد والتوظف وغيرها بالإضافة إلى الوسائل أو الأدوات التي تحقق هذه الأهداف.

وتتفق الخطة الشاملة والموازنة العامة من حيث كون كل واحدة تنطوى على تقديرات لسنة مقبلة والاتجاه الحديث فى هذا المجال يشير إلى أنه أصبح من الضرورى عرض الخطة على السلطة التشريعية لاعتمادها شأنها فى ذلك بشأن الموازنة العامة للدولة وبالتالى أضيفت نقطة اتفاق بين الخطة والموازنة العامة للدولة.

٤- الموازنة العامة للدولة والميزانية العمومية والموازنة التخطيطية للمنشآت

تعرف الميزانية العمومية Balance Sheet للمنشآت على أنها " بيان يصور المركز المالى للمنشأة فى لحظة زمنية معينة هى نهاية السنة المالية " وبالتالى فهى انعكاس لقيمة أصول وخصوم المنشأة عند نقطة زمنية معينة هى نهاية السنة المالية وبالتالى فإن الأرقام الواردة فى الميزانية العمومية للمنشأة أو المشروع هى أرقام فعلية بينما تنطوى الموازنة على تقدير للإيرادات والنفقات العامة للدولة لسنة مقبلة لتعكس البرنامج الذى تنوى الحكومة تنفيذه فى السنة المقبلة معتمداً من السلطة التشريعية.

وبالتالى فإن الموازنة العامة للدولة هى تقدير لما تعتزم الحكومة إنفاقه وتنبأ بما يمكنها تحصيله من إيرادات فى السنة القادمة فى حين أن الميزانية العمومية للمنشأة هى تقرير عن صافى المركز المالى للمشروع أو المنشأة فى لحظة ماضية نتيجة لما قام به من سياسات وبرامج فى كافة الأعوام الماضية منذ لحظة إنشاؤه حتى لحظة إعداد الميزانية.

ومن ناحية أخرى فإن الموازنة العامة للدولة هى تعبير عن برنامج عمل لتحقيق أهداف المجتمع، أما الميزانية العمومية للمنشأة أو المشروع فهى وسيلة للتعرف بها على مدى ما حققه المشروع من ربح وما حققه من أهداف.

وماذا عن العلاقة بين الموازنة العامة للدولة والموازنة التخطيطية للمشروعات ؟

فالموازنة التخطيطية للمشروع تتضمن تقديرات لإيراداته ومصروفاته خلال سنة مقبلة مع تقدير لأهداف المشروع ونشاطه من إنتاج ومبيعات وتصدير.

وبالتالى يتضح أن الموازنة العامة للدولة تتفق مع الموازنة التخطيطية فى كونهما تنطويان على تقديرات لسنة مقبلة إلا أنهما يختلفان فى أن الموازنة العامة للدولة تختص بالقطاع الحكومى ونشاطه بأكمله بينما تقتصر الموازنة التخطيطية على نشاط مشروع بعينه فقط أو منشأة بعينها فقط، والموازنة العامة للدولة فى حاجة دائماً للاعتماد من السلطة التشريعية بينما لا تحتاج الموازنة التخطيطية للمشروع ذلك على الإطلاق.

ورغم ذلك فإن ذلك لا ينفى ضرورة وجود اتصال مستمر بين الباحثين والمهمتين فى مجال الموازنة العامة للدولة والموازنات التخطيطية للمشروعات حيث التطور فى أحدهما بالضرورة على المجال الآخر، كما حدث منذ الثلاثينات من القرن العشرين بعد إفلاس الكثير من المشروعات فى ظل الكساد العالمى الكبير فقد دفع ذلك أصحاب المشروعات إلى استخدام نفس الفكرة المتبعة غى الموازنة العامة للدولة فى مجال المشروع وبالتالى ظهرت فكرة الموازنة التقديرية أو الموازنة التخطيطية حيث تعبر عن خطة العمل أو برنامج العمل المعتمدة التى يقوم المشروع أو الشركة أو المنشأة تنفيذها فى الفترة القادمة لتحقيق الأهداف المطلوبة وهكذا حدث نوع من التأثير والتأثير فى مجال علاقة الموازنة العامة للدولة فالموازنة التخطيطية حيث بدأت الأساليب الكمية المتبعة فى الأخيرة تؤثر أيضاً فى مجال المواد الموازنة العامة للدولة وهكذا.

الفصل الرابع

القواعد الحاكمة لإعداد الموازنة العامة
للدولة عبر الفكر المالى

الفصل الرابع

القواعد الحاكمة لإعداد الموازنة العامة عبر الفكر المالى

لعل من الحقائق المتفق عليها فى مجال دراسة الموازنة العامة للدولة، أنها تقدم إلى السلطة التشريعية لاعتمادها وإقرارها بعد مناقشتها، فى شكل وثيقة، وأهم ما يلاحظ على هذه الوثيقة عبر تطور الفكر المالى، أنها خضعت لمجموعة من القواعد العامة الأساسية التى تكفل تحقيق شفافية ووضوح الموازنة العامة.

ومن ناحية أخرى تهدف إلى ضمان أن تأخذ السلطة التشريعية فكرة دقيقة عن مختلف مجالات الإنفاق العام والإيرادات العامة وذلك مرة واحدة بل وإلى مراقبة أعمال السلطة التنفيذية بصفة دورية وعلى فترات غير متباعدة، حيث أن الحكومة وهى السلطة التنفيذية تنفق وتحصل لحساب الغير، وقد يكون هذا الوضع مدعاة للتبذير أو الإسراف أو الفساد.

ومن هذا المنطلق انشغل علماء المالية العامة بضرورة إخضاع الأعمال المتصلة بالموازنة العامة لعدد من القواعد الحاكمة لإعداد الموازنة والتى أثبتت التجارب عبر تطور النشاط الاقتصادى أنها تفيد الحكومة وتجنبها الخطأ وتضعها دائماً فى وضع يبعث على الثقة فى أعمالها وتوجهاتها.

وإلى جانب ذلك يأتى إتباع تلك القواعد من منطلق أن تكون الموازنة العامة معبرة تعبيراً صادقاً عن النشاط المالى للدولة وتكون فى صورة واضحة بحيث تسهل على السلطة التشريعية تفهمها ومن ثم إمكان فرض الرقابة على تنفيذها.

ومن هذا المدخل، يبدو من الضرورى تخصيص هذا الفصل لتناول تلك القواعد بالدراسة والتحليل، عبر تطور الفكر المالى مع الإشارة إلى الواقع المصرى، ذلك لأنها لا زالت تكتسب أهمية كبيرة. على الرغم من

المحاولات التى جرت للخروج عنها فى الكثير من الدول. ولا يحتاج الأمر إلى التأكيد على أن التحليل هنا يركز على القواعد المتعارف عليها فى الفكر المالى والبواعث التى كانت وراء الأخذ بكل قاعدة من هذه القواعد والتغيرات التى حدثت نتيجة لتطور الفكر المالى والظروف التى أملاها الواقع المالى والاقتصادى التى كانت تحتم الخروج عن بعض تلك القواعد.

اولاً : قاعدة سنوية الموازنة

تقضى هذه القاعدة أن تكون فترة عمل الموازنة العامة لمدة عام، أى توضع الموازنة لفترة مستقبلة من الزمن جرى العرف المالى على تحديدها بسنة واحدة مقبلة. وتحديد مدة الموازنة ضرورى لاكتسابها صفة الدورية حتى يتحقق الإشراف البرلمانى على أعمال الحكومة ولذا يجب أن يكون الأذن بالنفقات والإيرادات لفترة محدودة جرت العادة على أن تكون اثنى عشر شهراً ويكون بالتالى موافقة السلطة التشريعية عليها سنوية حتى يتسنى لممثلى الشعب الاطلاع على الخطة التى سوف تنتهجها الحكومة فى السنة التالية قبل تنفيذ تلك الخطة.

١- الأسباب والاعتبارات التى تبنى عليها قاعدة السنوية

لعل من الملاحظ أن الكتابات فى الفكر المالى تشير إلى أن هناك مجموعة من الأسباب والاعتبارات التى بنى على أساسها إقرار سنوية الموازنة العامة يبدو من أهمها :

١/١- ضمان الدقة فى وضع التقديرات

لأنه لو وضعت الموازنة لمدة سنتين أو ثلاثة سنوات مثلاً لكان من المتعذر التنبؤ بما ستكون عليه النفقات والإيرادات طوال هذه المدة وخاصة حين تكثر تقلبات الأسعار، هذا بالإضافة إلى أنه يصبح من الصعب على السلطة التشريعية أن تفرض رقابتها على التصرفات المالية للحكومة، حيث تصبح العملية الرقابية مرهقة ومعطلة لأعمال المصالح العامة ومن ثم تصبح

غير فعالة. ولذلك رؤى أن مدة السنة أنسب من زاوية الرقابة على الإنفاق العام من جهة وتحصيل الضرائب وباقى الإيرادات العامة من جهة أخرى.

ومن ناحية أخرى إذا كانت الموازنة أقل من سنة مالية، فإن ذلك يؤثر سلبياً على درجة الدقة فى التقديرات، لأن الإيرادات العامة ستختلف فى كل موازنة عنها فى الموازنة السابقة بسبب اختلاف المحاصيل الزراعية، والنفقات العامة تتصف عادة بالثبات وبالتالى يصبح من المتعذر موازنة الموازنة فى الفترات التى تقل فيها الإيرادات العامة. بل والأكثر من ذلك لأنه فى بعض الأنشطة الاقتصادية مثل السياحة والزراعة، يلاحظ فيها أن بعض النفقات العامة وبعض الإيرادات العامة تزيد فى فصول معينة وتقل فى فصول أخرى من السنة ولما كانت السنة تحتوى على دورة كاملة للفصول الأربعة فإنها بذلك تكون أكثر الفترات ملاءمة لعمل التقديرات لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة. ويضاف إلى عدم الدقة فى التقديرات صعوبة إجراء المقارنات بينهما.

٢/١- *فعالية التخطيط الاقتصادى*

وعلى وجه الخصوص فى الدول التى تتبع نظام التخطيط الشامل، ويساعد تحديد الموازنة بسنة على ربطها بالخطة المالية السنوية والمرتبطة بدورها بالخطة العينية السنوية ويؤدى ذلك إلى تحقيق الهداف الموضوعة بتنسيق فعال وبكفاءة أفضل من الانفصال بين الاثنين.

٣/١- تخفيف *العبء الإدارى والاقتصادى الذى تفرضه* عملية إعداد الموازنة

حيث يحتاج تحضير واعتماد الموازنة وقت كبير وجهود ضخمة وتشترك كل من السلطة التنفيذية والتشريعية فى تحمل هذا العبء ولذلك فمن الأفضل ألا تتكرر هذه الأعمال أكثر من مرة واحدة خلال السنة، يضاف إلى ذلك أن عمل الموازنة بقاعدة السنوية – يخفض النفقات اللازمة لإعداد الموازنة.

٤/١-إيجاد تنسيق بين الموازنة العامة والحسابات العامة والخاصة الاخرى

وخاصة حسابات الدخل القومى التى تعد وثيقة الصلة بحسابات الموازنة العامة، بالإضافة إلى وجود أثر متبادل بين الموازنة وكافة أوجه النشاط الاقتصادى الأخرى.

٢- بداية السنة المالية للموازنة

ويلاحظ فى هذا المجال أنه إذا كان الفكر المالى قد أقر قاعدة السنوية، فإنه ترك للتطبيق العملى بداية السنة المالية، ولذلك تختلف بداية السنة المالية من دولة لأخرى تبعاً لنظمها الإدارية والتشريعية مراعية فى ذلك تقصير الأمد بين تحضير الموازنة وبدء تنفيذها إلى أدنى حد ممكن حتى تكون تقديرات الموازنة أقرب إلى الصحة.

ويشير البعض إلى أن السنة المالية قبل الحرب العالمية الثانية كانت تبدأ فى أول يناير فى ٢٦ دولة (منها الاتحاد السوفيتى سابقاً) وتبدأ فى أبريل فى ١٨ دولة (منها انجلترا وألمانيا) وفى أول يوليو فى ١٢ دولة (منها الولايات المتحدة الأمريكية).

وقد بدأت السنة المالية فى مصر عندما انشئت الموازنة العامة سنة ١٨٨٠ فى أول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر ثم تغيرت بداية السنة المالية عدة مرات، ففى سنة ١٩١٤ كانت بداية السنة المالية أول أبريل، ثم فى سنة ١٩٢٦ كانت بداية السنة المالية أول يونيو، ثم فى سنة ١٩٢٧ كانت بداية السنة المالية أول مايو، ثم فى سنة ١٩٤٨ كانت أول مارس ثم فى سنة ١٩٥١ أصبحت بداية السنة المالية أول يوليو. ثم تغيرت فى ١٩٧٣ لتكون بداية السنة المالية فى أول يناير، ثم عادت فى سنة ١٩٨٠ لتكون بداية السنة المالية أول يوليو وهو المعمول به حتى الوقت الحاضر.

ولعل من النتائج الهامة التى يمكن الوصول إليها من تتبع تاريخ بدء السنة المالية منذ العمل بنظام الموازنة العامة، أن بداية السنة المالية

للموازنة العامة فى مصر قد أخذ فيما يبدو بكل ما اتبعته كل دول العالم تقريباً من بدايات السنة المالية، فقد بدأت أول يناير ثم تغيرت إلى أول أبريل، ثم تغيرت إلى أول يوليو، ثم عادت إلى أول يناير وأخيراً استقرت على أن تكون بدايتها أول يوليو من كل عام. والأهم أنه ترتب على تعديلات بداية السنة المالية أن عرفت مصر موازنات انتقالية أقل من سنة وهو ما يعتبر خروجاً عن قاعدة سنوية الموازنة. ويعنى ذلك أن قاعدة سنوية الموازنة ترد عليها عدة إستثناءات لها أسبابها ومبرراتها، يحسن بنا تناولها بالتفصيل المناسب.

٣- الاستثناءات على قاعدة سنوية الموازنة

يمكن القول أنه على الرغم من أن قاعدة السنوية تلتزم بها جميع الدول إلا أن اتساع نطاق دول الدولة فى النشاط الاقتصادى وتزايد تدخلها فيه، أدى إلى خروج بعض الدول عن هذه القاعدة، فتطور وظيفة الدولة من « الدولة الحارسة » إلى « الدولة المتدخلة » ثم إلى « الدولة المنتجة » واستخدام الموازنة العامة أداة للتأثير على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق العديد من الأهداف عير هذا التطور، كل ذلك أدى إلى الخروج عن قاعدة سنوية الموازنة، ولكن لم يؤد إلى إلغائها كلية. ومن هنا ترد على قاعدة سنوية الموازنة عدة استثناءات لعل من أهمها :

١/٣- موازنة الدولة الاقتصادية

حيث من المعروف أن الاقتصاديات الرأسمالية تشهد تقلبات اقتصادية فى صورة فترات انتعاش وفترات كساد ويطلق على ذلك اسم الدورة الاقتصادية التى قد تستمر عادة مدة تتراوح ما بين ٧ إلى ١٠ سنوات، وأمام تعاقب الدورات الاقتصادية، فكر بعض الاقتصاديين فى عمل موازنة عامة تستمر فترة الدورة بحيث تقوم الدولة فى فترة الانتعاش بالتدخل من خلالها للتقليل من الطلب الفعال إلى الحد الذى يكفى بالكاد تشغيل الطاقات الإنتاجية للاقتصاد بكاملها وذلك منعاً لظهور التضخم، ويتحقق ذلك عن طريق العمل

على زيادة الإيرادات العامة عن النفقات العامة وتكوين احتياطى يوضـــع فـــى صندوق خاص. وفى فترة الكساد، تقوم الدولة بالتدخل لتنشيط وزيادة الطلـــب الفعال إلى الحد الذى يسمح بتشغيل الطاقات الإنتاجية بكاملها عن طريق زيادة الإنفاق العام، على أن تواجه الدولة هذه الزيادة فى الإنفـــاق العـــام« بصفـــة أساسية » من الفوائض التى حققتها أثناء فـــترة الانتعـــاش والمودعـــة فـــى صندوق خاص، ويمكن لها أن تلجأ إلى القـــروض العامـــة عندمـــا تقتضـــى الضرورة ذلك.

وتجدر الإشارة إلى أنه على ما يبدو، لم يحدث أن طبقت هذه الفكـــرة إلا فى السويد فى سنة ١٩٣٧. وبالتالى أصبحت الموازنة جزء من موازنـــة أعم هى موازنة الدورة الاقتصادية، ويرجع عدم انتشار الأخذ بهذه الطريقـــة إلى أن الاقتصاديات الرأسمالية لم تعد تعرف بعد الأزمـــة الاقتصاديـــة أو مـــا اصطلح على تسميته الكساد العالمى الكبير سنة ١٩٢٩، هذا فضلاً على أنـــه من الممكن اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالحفاظ على مستوى النشاط الاقتصـــادى داخل نطاق الموازنة السنوية.

٢/٣- موازنة البرامج الاقتصادية والاجتماعية

ويتعلق هذا الاســـتثناء بموازنـــة الـــبرامج الاســـتثمارية المتعلقـــة بالمشروعات الاستثمارية الضخمة التى تقوم بها الحكومة والتـــى يســـتغرق تنفيذها عدة سنوات. ففى هذه الحالة تعتمد السلطة التشريعية مـــرة واحـــدة جميع المبالغ اللازمة لإقامة هذه المشروعات على الرغم من أنها تعطى فـــترة أطول من سنة. ومن الواضح أن الحكمة من الخروج عن قاعدة السنوية فـــى هذه الحالة هى ضمان توفير التمويل اللازم لهذه المشروعات حتى لا يتـــأخر تنفيذها بسبب قصور الاعتمادات التى تخصص لها فى أية سنة مالية ومن ثـــم تجنب الخسائر التى تترتب على التخلف الزمنى.

والحالة الغالبة للبرامج الاستثمارية في الوقت الحاضر هـــي برامـــج الخطة الاقتصادية والاجتماعية والتى ينتشر الأخذ بها فى كافة الدول بما فـــى ذلك الدول الرأسمالية، والخطة توضع عادة لمدة خمس سنوات أو أكثر ويقـــع على عاتق الدولة القيام بتحضير الخطة وتنفيذها وذلك بالقدر الذى تقوم فيـــه الدولة بالإنتاج وبضمان تحقيق أهدافها عن طريـــق قطاعـــها العـــام واتخـــاذ إجراءات مختلفة مالية ونقدية... إلخ، للتأثير على القطـــاع الخـــاص للقيـــام بالدور المرسوم له فى الخطة، لكل ذلك تقوم الدولة بوضـــع موازنـــة نقديـــة لتنفيذ الخطة تغطى سنوات الخطة الاقتصادية والاجتماعية وغالباً مـــا تتخـــذ الموازنة العامة البرنامج المالى للخطة فى سنة مالية مقبلة لتحقيق الأهـــداف الواردة فى الخطة ويتطلب تنفيذ هذا البرنامج اعتماد المبالغ اللازمـــة لتنفيـــذ المشروعات الواردة فى الخطة والتى يقع عبء تنفيذها على الدولة رغـــم أن هذا التنفيذ يجاوز موازنة العام الواحد مما يجعل من اللازم إدخال التعديـــلات على صفة السنوية التى تتصف بها موازنة الدولة ويتم علاج ذلك باســـتخدام طريقة الاعتمادات بالارتباط، حيث يتم قيد كافة المبالغ اللازمة لتنفيذ البرنامج فى السنة الأولى للخطة، بما يسمح للسلطة التنفيذية من الناحيـــة القانونيـــة الارتباط على تنفيذ المشروعات التى يتضمنها البرنامج، دون الدفـــع الفعلـــى لكافة نفقاتها. ثم يقيد فى موازنة السنوات التالية مبـــالغ الاعتمـــادات التـــى تعهدت الإدارة بالفعل بدفعها خلال كل سنة ماليـــة. وهـــذه الطريقـــة قليلـــة الانتشار. أما الطريقة الأكثر شيوعاً، فهى طريقة القانون ببرنامج، ووفقاً لهذه الطريقة يعد برنامجاً مالياً يغطى سنوات الخطة وتتدرج فيه كافة الاعتمـــادات اللازمة لتنفيذ هذا البرنامج بعد توزيعها على الســـنوات المختلفـــة. ويقـــوم البرلمان بالموافقة على هذا البرنامج بشكل منفصل عن الموازنة ولكـــن بعـــد الموافقة عليه يتم الإدراج فى الموازنة العامة مبالغ الاعتمادات المدرجة فـــى البرنامج المالى والتى وافق عليها من قبل والتى تخص السنة الماليـــة التـــى تشملها الموازنة العامة وبمعنى آخر فإن تنفيذ مشروعات الخطة الاقتصاديـــة

والاجتماعية يتم تقسيمها على مراحل سنوية، يخصص لكل منها اعتماد مالى، يتم قيده فى الموازنة العامة لكل سنة من هذه السنوات.

ويلاحظ على طريقة القانون ببرنامج، إنه ليس هناك التزام قانونى فى الدول التى تتبع النظام الرأسمالى يوجب على السلطة التشريعية الموافقة على الاعتمادات التى سق وأن وافق عليها فى القانون ببرنامج ذلك أن هذا الأخير ليس له صفة الموازنة، فهو ليس إلا بيان بالمشروعات التى تعتزم الحكومة القيام بتنفيذها فى كل سنة من سنوات الخطة والمبالغ التى تتكلفها وبالتالى لا يتضمن الموافقة على فتح أية اعتمادات بالارتباط أو بالدفع. هذا بالإضافة إلى أن الخطة فى البلاد الرأسمالية، كفرنسا مثلاً، ذات طبيعة توجيهية وليست آمرة كما هو الحال فى الدول التى كانت تتبع النظام الاشتراكى، ومعنى ذلك أنه يبدو أن الدول الأخيرة كان يوجد لديها التزام قانونى يلزم السلطتين التشريعية والتنفيذية باتباع مراحل البرنامج، نظراً للطبيعة الآمرة للخطة الاقتصادية والاجتماعية فى النظم الاشتراكية.

وتجدر الإشارة إلى أن الطريقة الأخيرة هى الواجبة الاتباع فى مصر، فمن ناحية نصت المادة ٢٣ من دستور عام ١٩٧١ على أن ينظم الاقتصاد القومى وفقاً لخطة تنمية شاملة، ومن ناحية أخرى أخذت المادة ١١٤ من نفس الدستور بفكرة القانون ببرنامج الخطة حين نصت على أن يقر مجلس الشعب الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. هذا بالإضافة إلى أن المادة الأولى من قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ عرفت الموازنة العامة بأنها البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك فى إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة.

ويمكن الانتهاء إلى نتيجة هامة فيما يتعلق بالاستثناءات التى وردت على قاعدة سنوية الموازنة، هى أن تلك الاستثناءات لم تلغ قاعدة سنوية

الموازنة كلية بل أن الخروج عن تلك القاعدة تأتى لظروف خاصة أو أوضاع خاصة، فالدورات الاقتصادية مسألة طبيعية تصاحب الرأسمالية ومن الممكن للمخطط أن يراعيها فى الموازنة السنوية، والمشروعات الاستثمارية طبيعتها تقتضى ذلك والأهم هو قدرة النظام على الربط بين خطة التنمية وبين الموازنة المالية للدولة سنوياً.

ثانياً : قاعدة وحدة الموازنة

تقضى هذه القاعدة « بأن ندرج جميع الإيرادات والمصروفات المتوقعة خلال العام المقبل، لكل الأجهزة والمؤسسات والمصالح التابعة للدولة، فى وثيقة واحدة هى الموازنة العامة للدولة».

وفى هذا المجال يجب عدم الخلط بين الموازنة ذات الوثائق المتعددة وبين الموازنات المتعددة، فقد تكون الموازنة موحدة ومع ذلك تقدم فى وثائق متعددة وليست فى وثيقة واحدة كما هو الحال فى انجلترا ولا يعتبر ذلك خروج على قاعدة وحدة الموازنة العامة، إذ أن عرض الموازنة من زوايا مختلفة لا يسقط عنها صفة وحدتها لشمولها كافة إيرادات ونفقات الدولة. كما لا يتعارض وضع موازنات خاصة للهيئات العامة المحلية مع مبدأ وحدة الموازنة لأن المقصود بوحدة الموازنة أن يتم وضع موازنة واحدة لنفقات وإيرادات الدولة فى مجموعها.

ويلاحظ أن الدول « الانجلوسكسونية » تحترم القاعدة الخاصة بوحدة الموازنة بينما خرجت عليه بالكثير من الاستثناءات بعض دول أوروبا وبصفة خاصة فرنسا والسويد.

وفى مصر نص قانون الموازنة العامة للدولة ٥٣ لسنة ١٩٧٣ فى مادته الثالثة على هذه القاعدة، إذ ينص على أن تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى تقوم بها كل من الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة

وصناديق التمويل الخاصة وآية أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء.

١- مزايا قاعدة وحدة الموازنة

فى الواقع أن قاعدة وحدة الموازنة لها عدة مزايا يمكن تلخيصها فيما يلى :

١/١- من الناحية المالية

تسهل معرفة المركز المالى الحقيقى للدولة وذلك بمقارنة مجموع النفقات العامة بمجموع الإيرادات العامة، حيث يمكن بمجرد النظر إلى الموازنة العامة معرفة ما إذا كان هناك توازن أو أن هناك فائض وإمكانيات استخدامه، أو عجز ومصادر تمويله، وبالتبعية التعرف على مقدار الفائض أو العجز وما لذلك من دلالات هامة.

٢/١- من الناحية الاقتصادية

تمكن قاعدة وحدة الموازنة من سهولة إجراء الدراسات التحليلية لجميع بنود الموازنة، مثل نسب الإنفاق العام والإيرادات العامة إلى الدخل القومى لوجود الأرقام فى وثقة واحدة، على عكس مما لو تعددت الموازنات إذ يصبح الأمر عندئذ معقداً لتداخل حسابات هذه الموازنات بعضها فى البعض الآخر. وكل ذلك يجعل من الممكن معرفة تأثير الموازنة العامة على مختلف المتغيرات والأنشطة الاقتصادية، دون حاجة إلى إجراء العديد من التسويات الحسابية التى يستلزمها الأمر فى حالة تعدد الموازنات.

٣/١- اما من الناحية السياسية

فلا شك أن إدراج جميع النفقات وجميع الإيرادات العامة فى وثيقة واحدة يجعل مهمة السلطة التشريعية من حيث اعتماد الموازنة وفرض الرقابة على تنفيذها أمراً سهلاً وميسراً، أما إذا تعددت الموازنات فإنه يصعب إجراء هذه الرقابة، ويكون بالتالى شرط موافقة السلطة التشريعية شرطاً

صورياً، حيث أن تعدد الموازنات قد يؤدى إلى سوء التصرف فى الأموال العامة من إسراف أو تبذير مما يمكن تخطيته عن طريق الموازنات المتعددة التى لا تعطى صورة موضحة للحالة المالية. هذا بالإضافة إلى أن تجزئة موازنة الدولة وعرضها على السلطة التشريعية فى صورة موازنات متعددة، يعين السلطة التنفيذية على حمل البرلمان على الموافقة على وجوه الإنفاق التى تريدها والتى ما كان يوافق عليها لو عرضت عليه جملة واحدة، ذلك لأن عرض موازنة شاملة على السلطة التشريعية يمكنها من إجراء مفاضلة بين كافة وجوه الإنفاق بحيث يقر ما يراه حيوياً من المشروعات ويستبعد ما لا يرى ضرورة له. أما تجزئة النفقات إلى عدة موازنات فإنه يمكن الحكومة من عرض النفقات غير الضرورية أو لا تقرها السلطة التشريعية اعتقاداً منها أن إمكانيات الدولة تسمح بالإنفاق على وجوه الإنفاق الأخرى، حتى إذا ما عرضت عليها الموازنات الأخرى فتبين أن هناك مشروعات أكثر حيوية قد استبعدت أو تجد نفسها مضطرة إلى فرض ضرائب جديدة للإنفاق على هذه المشروعات.

٢- الاستثناءات على قاعدة وحدة الموازنة

على الرغم من أهمية المزايا والاعتبارات التى ترتبط بقاعدة وحدة الموازنة العامة أى أن الفكر والواقع الماليين أديا إلى الخروج على تلك القاعدة فى شكل تعدد الموازنات، من خلال إنشاء موازنات مستقلة تماماً عن الموازنة العامة الرئيسية. ولعل أهم حالات الخروج عن قاعدة الوحدة تتلخص فى الآتى :

٢/١- *الحسابات الخاصة على الخزانة*

وهى حسابات خاصة للخزانة تسجل فيها الأموال التى تدخل الخزانة العامة ولكنها لا تعتبر نفقات عامة. ومن أمثلة ذلك التأمينات التى يدفعها المقاولون للحكومة حين يسند إليهم تنفيذ بعض المشروعات وذلك لضمان

تنفيذها طبقا للمواصفات وفى المواعيد المقررة. ومن الواضح أن مبالغ هذه التأمينات تدخل الخزانة العامة ولكنها لا تعتبر ضمن الإيرادات العامة لأنها ترد إلى المقاولين عند الانتهاء من تنفيذ المشروعات، وكذلك فإن رد هذه المبالغ يترتب عليه خروج أموال من الخزانة العامة ولكنها لا تعتبر من قبيل النفقات العامة.

ويرى بعض علماء المالية العامة أن الحسابات الخاصة للخزانة بهذه الصورة لا تعتبر خروج عن قاعدة الوحدة حيث لا تتضمن هذه الحسابات أموالا تعتبر من قبيل النفقات العامة أو الإيرادات العامة. إلا أن بعض الدول توسعت فى هذه الحسابات بحيث أصبحت تمثل خروجا حقيقيا عن قاعدة الوحدة حيث يدرج فى هذه الحسابات أموال يمكن اعتبارها من قبيل النفقات العامة أو الإيرادات العامة.

وقد تطورت هذه الفكرة بعدئذ إذ طبقت بطريق القياس على حالات تخرج فيها الدولة من خزانتها نقودا ينتظر أن تستردها فيما بعد. مثال ذلك القروض التى تمنحها الدولة لبعض المشروعات الخاصة أو الهيئات العامة المحلية مع التعهد بسدادها أثناء السنة أو المبالغ التى تدفعها لشراء سلعة تنوى إعادة بيعها أو نفقات تعمير ما خربته الحرب إذا كان من المنتظر أن تغطى من التعويضات التى تفرض على العدو. ومع ذلك فهذه الحالات تحمل مخاطر من قيدها فى حسابات خاصة على الخزانة نظرا لأن الخزانة العامة تخرج نقودا أو لا على أمل استردادها فيما بعد وقد لا يتحقق هذا الأمل بأن تعجز الهيئات المدينة عن سداد هذه القروض أو تضطر الحكومة إلى بيع السلعة التى اشترتها بثمن أقل من ثمن الشراء أو لا تجد الفرصة المناسبة لإعادة بيعها خلال نفس السنة أو لا تستطيع الدولة أن تتقاضى قيمة التعويضات من العدو، فى حين أن الحالات الأولى التى شرع نظام الحسابات الخاصة على الخزانة من أجلها مضمونة، إذ تتسلم الخزانة العامة مبالغ معينة أولا على أن تردها فيما بعد كما فى حالة كفالات الموردين والمقاولات أو على

أن تستعملها فيما بعد فى أغراض معينة فى حالة دفع مبالغ للدولة لتتولى توزيعها فى صورة جوائز على المتفوقين مثلاً.

كما يتبين الفارق أيضاً فى هذا المجال من الناحية القانونية حيث تحصل الدولة على أموال لا تعد مملوكة لها، لذا كان طبيعياً ألا تقيد إيرادات فى الحالات الأولى، أما فى الحالات الثانية فالمبالغ التى خرجت من الخزانة العامة تعد من النفقات العامة لذا كان من الواجب أن تقيد ضمن نفقات الدولة فى ميزانيتها.

ويؤخذ على نظام الحسابات الخاصة على الخزانة من الناحية السياسية أنه يضعف من رقابة البرلمان على المبالغ المقرر إنفاقها إذا كانت ستعرض على السلطة التشريعية، ذلك لأن هذه الحسابات تعرض على السلطة التشريعية على أساس أن هذه المبالغ ستخرج من الخزانة العامة بصفة مؤقتة ثم لا تلبث أن تعود إليها، ولذا تكتفى السلطة التشريعية بإقرار الموضوع من حيث المبدأ دون بحث مقدار النفقة أو تفصيلاتها. ثم يحدث بعد ذلك ألا يتحقق استرداد المبالغ التى صرفت فتصبح السلطة التشريعية أمام الأمر الواقع وتضطر إلى إدراج هذه المبالغ بالموازنة العامة للدولة.

وقد استخدمت مصر طريقة الحسابات الخاصة منذ سنة ١٩٢٦ بالنسبة للقروض التى تقدمها الحكومة إلى الملاك والزراع والصناع وغيرهم، وكانت تمول عن طريق المال الاحتياطى، وأطلق على مبالغ القروض السابقة « الاحتياطى المحبوس» واستخدمت كذلك فى تمويل محصول القطن، إذ تقترض الحكومة عن طريق إصدار أذونات خزانة وتستخدم هذه المبالغ فى شراء المحصول، ثم تعود فتقوم بتسديدها من حصيلة بيع المحصول فيما بعد.

٢/٢- الموازنات المستقلة

يقصد بالموازنات المستقلة إعطاء بعض المرافق العامة والمشروعات أو الوحدات الاقتصادية الشخصية الاعتبارية المستقلة لاعتبارات مختلفة تدعو

إلى ذلك. ومن ثم يمكن إعداد موازنات مستقلة للمؤسسات أو الهيئات الاقتصادية العامة، وفى هذه الحالة تكون لهذه المؤسسات أو الهيئات الاقتصادية العامة شخصية اعتبارية مستقلة وتحكمها قوانين ولوائح خاصة تتفق مع طبيعة نشاطها وتختلف مع طبيعة أحكام الإنفاق العام للدولة.

ومن ناحية أخرى يمكن إعداد موازنات مستقلة للوحدات الاقتصادية وذلك حتى تستطيع أن تتحلل من قيود النظم الحكومية ومن ثم تستطيع أن تطبق النظم التجارية كالمشروعات الخاصة. ذلك لأن مثل هذه الوحدات الاقتصادية لا يناسبها سوى نظام الحسابات التجارية وحسابات التكاليف التى تنتهى بإظهار نتيجة نشاطها من ربح أو خسارة.

ومن الواضح أن هناك اعتبارات متعددة وراء منح بعض المرافق العامة والوحدات الاقتصادية، الشخصية المعنوية المستقلة ومن ثم حقها فى إعداد موازنات مستقلة لعل من أهمها :

- مجموعة من الاعتبارات الاقتصادية، حيث يساعد هذا الاستقلال المرافق والوحدات الاقتصادية ذات الصفة التجارية أو الصناعية على التحرر من الإجراءات الحكومية ويمكنها من إدارة شئونها بروح تجارية. كما أن هذا الاستقلال يؤدى إلى احتفاظ تلك الجهات بمواردها مما يساعدها على التقدم وتحسين الأساليب المستخدمة وأداء خدمتها بصورة أفضل، وأخيراً فإن هذا الاستقلال يحول دون اعتماد هذه المرافق والوحدات الاقتصادية على الإيرادات العامة للدولة وبذا تستطيع أن تتخلص من الأعباء المالية لهذه الجهات.
- مجموعة من الاعتبارات السياسية، ذلك لأن منح الشخصية المعنوية المستقلة للمرافق والوحدات الاقتصادية العامة يبعدها عن المؤثرات السياسية لأن هذه المؤسسات العامة لا تخضع للرقابة الرئاسية للوزير المختص، وإنما تخضع فقط للرقابة العليا الوصائية وتكون هذه الرقابة

عادة لاحقة لأداء تلك المؤسسات، ولذا فإن هذا الاستقلال يحميـــها مـــن التأثر بالتيارات السياسية.

- مجموعة الاعتبارات المالية، فمن الملاحظ أن الاستقلال الذى تتمتـــع بـــ المؤسسات العامة، مقيد بتخصيصها فى تحقيق أغراض معينة ولذا نجـــد أن قوانين إنشاء المؤسسات العامة تنص عادة على الأغراض التى تكـون للمؤسسة دون غيرها. وهذا التخصـــص يشـــجع الأفـــراد علـــى تقديـم مساهماتهم المالية فى تلـــك المؤسســـات لعلمـــهم أن أموالـــهم ســـتبقى مخصصة للغرض الذى يسعون إليه دون غيره. ومن ثم يكون بعيداً عـــن أن يختلط بالإيرادات العامة. ولذا تحرص الحكومات على منح الشـــخصية المعنوية لتلك المؤسسات وتفرد موازنة مستقلة له.

ومن ناحية أخرى تحرص الدولة علـــى منـــح الشـــخصية المعنويـــة وبالتالى الموازنة المستقلة للمصالح القائمة على تدبير أموال ماليـــة فرديـــة تصرف لأصحابها فى أوقات معينة أو بناء على طلبهم حتى تضمن الدولـــة ألا تختلط هذه الموارد بالإيرادات العامة للدولة فتصرف من مصارفها ثم تتحمـــل الدولة أعباء مالية جسيمة عند وجوب صرفها مثال ذلـــك، صنـــاديق الـــبريد والتوفير، أو صناديق المعاشات، حتى تتمكـــن مـــن الاحتفـــاظ باســـتقطاعات المعاشات واستثمارها لمواجهة أعباء المعاشات المستحقة.

-مجموعة الاعتبارات القانونية، فقد يرجـــع الســـبب فـــى منـــح الشـــخصية الاعتبارية والموازنة المستقلة إلى أسباب قانونية كوجود نص فـــى اتفاقيـــة دولية كالاتفاقيات الخاصة بمنح معونة أجنبية لغرض محدد مع اشتراط تمتـــع الإدارة التى تمنح هذه المعونة بالشخصية المعنوية حتى لا تنفق المعونة على أغراض أخرى، أو كأن ترتبط الدولة مع المتبرعين لأغراض معينة بأن تمنـــح الشخصية المعنوية لإحدى المؤسسات التى تبرعوا لها ضماناً لعـــدم اختـــلاط مواردها بموارد الدولة.

ولعل من الواضح من تلك الاعتبارات والأبعاد المختلفة للموازنة المستقلة أنها لا تخضع للقواعد العامة لموازنة الدولة إلا إذا نص على ذلك صراحة وعلى أساس تغطية إيراداتها نفقاتها فإن بقى فائض احتفظت به لنفسها، وأن حققت عجزاً يقع عليها عبء تدبير تمويله، فى شكل قرض، أو طلب إعانة من الدولة أو استخدام الاحتياطى الذى لديها، ونتيجة لعدم إدراج الفائض أو العجز الذى يظهر فى الموازنات المستقلة فى الموازنة العامة أنها لا تعرض على السلطة التشريعية أصلاً وبالتالى لا يناقشها ولا يعتمدها وإنما يناقشها ويعتمدها مجلس إدارة المرفق الخاصة به بعيداً عن رقابة السلطة التشريعية (البرلمان) ولذا تمثل الموازنات المستقلة استثناءاً حقيقياً من مبدأ وحدة الموازنة لا من الناحية المالية فقط، وإنما من الناحية السياسية أيضاً.

وقد عرفت مصر هذا النوع من الموازنات نظراً لإعطاء الشخصية الاعتبارية المستقلة لكثير من المرافق العامة مثل الجامعات، ووزارة الأوقاف والجامع الأزهر، والمعاهد الدينية، السكك الحديدية، والمطابع الأميرية، وغيرها، وبالرغم من إعطاء الشخصية الاعتبارية للعديد من المرافق إلا أن التشريع المالى المصرى لم يأخذ بفكرة استقلال موازنات هذه المرافق على إطلاقها، وإنما أخذ بمبدأ خضوع الموازنة المستقلة للأحكام الخاصة بالموازنة العامة. وبالتالى أوجب القانون ضرورة عرض مشروع الموازنة المستقلة على وزارة المالية التى تتولى تقديمه إلى السلطة التشريعية فى الموعد الذى حدده الدستور، كذلك أوجب موافقة وزارة المالية على إصدار اللوائح المالية المتعلقة بتنفيذ الموازنة المستقلة وأخيراً حرم على الهيئات العامة التى تتقاضى إعانات من الموازنة العامة أن ترحل أية مبالغ من سنة مالية إلى سنة مالية أخرى إلا بعد موافقة وزارة المالية.

٣/٢- الموازنات الملحقة

يقصد بالموازنات الملحقة، تلك الموازنات المنفصلة عن الموازنة العامة للدولة والتى تشمل النفقات والإيرادات لبعض المصالح العامة التى

لا تعد من الناحية القانونية منفصلة عن الدولة أى لا تعد من المؤسسات العامة.

فالأصل أن تشمل الموازنة العامة للدولة على إيرادات ونفقات كافة المصالح العامة غير أنه قد يرى لاعتبارات معينة إجراء فصل لإيرادات ونفقات بعض المصالح العامة عن الإيرادات والنفقات العامة للدولة بحيث يربط موازنتها قانون خاص أو يشتمل قانون ربط الموازنة على قسم خاص بها، وقد تنشر الموازنات الملحقة مع الموازنة العامة للدولة فى وثيقة واحدة أو فى وثائق منفصلة عن الوثيقة الخاصة بموازنة الدولة.

ويترتب على وجود الموازنات الملحقة أن تسرى عليها جميع الأحكام والقواعد المقررة للموازنة العامة للدولة، كما أن تاريخ بدء السنة المالية للموازنة العامة وتاريخ نهايتها يسريان أيضاً على الموازنات الملحقة، ويظهر رصيد الموازنات الملحقة - سواء أكان دائناً أو مديناً - فى الموازنة العامة للدولة.

وهناك العديد من الأسباب التى تمكن وراء تقرير الموازنات الملحقة، فهناك الأسباب الاقتصادية التى تتطلب إعطاء المرونة بالنسبة لبعض المصالح ذات الصبغة الاقتصادية أو الطبيعة التجارية أو الصناعية، والتى تكمن أيضاً من مقارنة إيرادات ونفقات تلك المصالح للحكم على إدارتها وكفاءتها الاقتصادية وهو ما لا يمكن إجراؤه إذا كانت النفقات والإيرادات مختلطة بنفقات وإيرادات الموازنة العامة للدولة. ومن ناحية أخرى تحرص الدولة فى بعض الأحيان على أن تغطى بعض المصالح العمومية نفقاتها من إيراداتها بحيث تكفى نفسها بنفسها دون أن تتحمل الدولة أى نصيب فى نفقاتها.

هذا بالإضافة إلى أن الدولة تعطى أحياناً، هذا الحق فى إعداد موازنة منفصلة بقصد تمكينها من العمل فى حرية وعدم التقيد بالإجراءات المالية الحكومية وقواعد التشريع المالى المنظم لمالية الدولة. رغم أنه سبباً يمكن

معالجته والحفاظ على مبدأ وحدة الموازنة تم خلال تقرير قواعد خاصة بمالية إحدى المصالح العامة مع بقاء موازنتها مندمجة فى الموازنة العامة للدولة.

وأى أن كانت الأسباب وراء تقرير الموازنات الملحقة، فإنها تتمحور حول محاولة المشرع أساساً إعطاء الاستقلال المالى دون الاستقلال الإدارى، ولذلك لا تعد الموازنات الملحقة استثناء من قاعدة وحدة الموازنة إلا من الناحية المالية فقد دون الناحية السياسية.

ويشير البعض إلى أن مصر عرفت هذا النوع من الموازنات الملحقة من موازنة اتحاد الإذاعة والتليفزيون وغيرها، إلا أنه ابتداء من السنة المالية ١٩٦٤/٦٣، أدمجت الموازنات الملحقة فى موازنة الخدمات وأصبح لكل مصلحة من المصالح العامة التى كانت لها موازنة ملحقة فرع مستقل فى موازنة الوزارة التى تشرف عليها وبذا أصبح لا يوجد تقريباً موازنات ملحقة فى الوقت الحاضر.

٤/٢- الفصل بين الموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية

يمكن القول أن هذا الفصل بين الموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية قد بدأ عندما أظهرت بعض الكتابات ما يسمى بالموازنة غير العادية المرتبطة بوجود نفقات غير عادية مثل نفقات الحروب والتسليح والنفقات الاستثمارية الكبيرة على المشروعات التى تقوم بها الدولة وبالتالى أصبح من الضرورى أن تواجه هذه النفقات بمصادر إيرادات غير عادية مثل القروض العامة والتمويل التضخمى.

ويلاحظ أن الكثير من الدول أخذت بهذا النظام ومن بينها مصر، وعلى الرغم من أنه قد قلت أهمية التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية، مما استتبعه فقدان أهمية التمييز بين مصادر الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية، إلا أن الواقع يشير إلى أن بعض الدول قد أبقت على مبدأ تقسيم الموازنة العامة للدولة إلى موازنتين هما الموازنة الجارية

والموازنة الاستثمارية واعتبار هذا التقسيم أحد أسس تبويب الموازنة العامـة للدولة. وتتضمن الموازنة الجارية بصفة عامة، فـى هـذه الحالـة، بـابين يخصص أحدهما للأجور والمرتبات ويخصص الثانى للمدفوعات الجارية، أمـا الموازنة الاستثمارية فإنها تتضمن أيضاً بابين يخصـص أحدهمـا للنفقـات الاستثمارية بينما يخصص الثانى للتحويلات الرأسمالية. ويبـدو أن الـهدف الأساسى من هذا التقسيم هو دعم القدرة الإنتاجية للاقتصاد القومى بطريقـة منظمة من خلال استقطاب الموارد المالية المتاحة داخلياً وخارجيـاً بحيـث لا تتراجع معدلات النمو نتيجـة نقـص فـى التمويـل أثنـاء تنفيـذ الـبرامج والمشروعات.

وقد اهتم القائمون على الموازنة العامة فى مصر بهذا الاتجـاه منـذ عام ١٩٨١/٨٠ عندما تم إنشاء بنك الاستثمار القومى ليتولى متابعة تنفيـذ المشروعات الاستثمارية التى تأتى فى الموازنة الاستثمارية والرقابة عليـها وهى مسألة ستحتاج إلى التوقف عندها كثيراً عند تناول تطور نظام الموازنـة العامة فى مصر وخاصة عند بحث مدى الانفصال الذى حدث فـى الموازنـة العامة للدولة وتقسيمها إلى موازنة جارية وموازنة استثمارية ومدى مسئولية كل من بنك الاستثمار القومى ووزارة المالية فى هذا المجال.

ثالثاً : قاعدة الشمول

يمكن القول، إن قاعدة الشمول تستلزم « إدراج الإيرادات والنفقات » العامة جميعها مهما قل شأنهما وبدون إجراء مقاصة بينهما. ولـهذا يطلـق البعض على هذه القاعدة، قاعدة عمومية الموازنة العامة.

وقد جاءت قاعدة الشمول لتعالج أوضاعاً معينة فى الواقـع العملـى، حيث يستلزم تحقيق الإيرادات فى الكثير من المصالح العامة، مثل الضرائـب والرسوم والأثمان العامة، أن تتحمل هذه المصالح فى سبيل تحقيق ذلك نفقات

عامة يتطلبها عمل الجباية، كنفقات جباية الضرائب من أجور ومرتبات للمحصلين وخلافه ونفقات تشغيل المرافق العامة.

وفى مثل هذه الأوضاع توجد طريقتان لتقدير الإيرادات والنفقات العامة، هما طريقة الموازنة الصافية، وطريقة الموازنة الإجمالية. والطريقة الأولى تستتبع إجراء مقاصة بين النفقات والإيرادات العامة الناجمة عنها وإدراج الفائض بحيث لا يظهر إلا المبلغ الصافى فى الموازنة العامة، ويذكر أن هذه الطريقة تمتاز بأنها تبين ما إذا كان المرفق العام مصدر إيراد أو مصدر نفقة للدولة. أما الطريقة الثانية والتى تعبر عن قاعدة الشمول، فتؤدى إلى إدراج كافة النفقات العامة وكافة الإيرادات العامة دون إجراء مقاصة بينهما، ومن ثم يدرج كل إيراد وكل نفقة للمرفق العام مهما صغر فى الموازنة العامة، ونتيجة لذلك لا يسمح بخصم نفقات المرفق من إيراداته.

وتعتبر الطريقة الثانية هى السائدة الآن، وقد استقرت كقاعدة من القواعد الأساسية للموازنة العامة، ويرجع ذلك لاعتبارين الأول سياسى، ويتعلق بإتاحة الفرصة للسلطة التشريعية لمراقبة سير المرفق العام عن طريق تتبع نفقاته وإيراداته الإجمالية، والثانى مالى، ويتعلق بمحاربة الإسراف فى الإنفاق الحكومى، إذ لا تتيح طريقة الموازنة الصافية معرفة حقيقة نفقات المرفق العام والتى قد يبالغ فيها، نظراً لأنها لا تظهر فى الموازنة العامة.

ولعل تحليل الجوانب المختلفة لقاعدة الشمول يشير إلى أن تلك القاعدة تحمل عدة مزايا يمكن إجمالها فيما يلى:

١-يؤدى إتباع هذه القاعدة إلى توضيح كامل لجميع عناصر الإيرادات العامة والنفقات العامة مما ييسر مهمة الباحثين والمهتمين بالموازنة العامة، وبصفة خاصة السلطة التشريعية التى يهمها بالدرجة الأولى الوقوف على طبيعة وحجم كل نفقة وكل إيراد.

٢-يؤدى إتباع هذه القاعدة إلى ترشيد الإنفاق الحكومى ومحاربة الإسراف فيه لأن إدراج جميع نفقات وإيرادات مصلحة ما يعتبر بمثابة رقابة داخلية على هذه المصلحة فى مرحلة تنفيذ الموازنة أو عند عرض حساباتها الختامية حيث لا تجد وسيلة لإخفاء بعض عناصر الإيرادات أو النفقات اعتماداً على إظهار نتيجة نشاطها فى رقم واحد يعبر عن زيادة الإيرادات عن النفقات أو العكس.

٣-إن قاعدة الشمول تساعد على ضبط النشاط المالى للدولة فى جوانبه المختلفة.

ولعل تلك المزايا هى التى جعلت جميع الدول فى الوقت الحاضر تتبع قاعدة الشمول – فيما عدا بعض الحالات الاستثنائية – بعكس الحال فيما مضى حيث كانت معظم الدول تتبع طريقة « الناتج الصافى» أو ما تعرف بإسم « طريقة المقاصة » التى كانت متبعة، والتى كانت تظهر فى الحال موقف المصلحة أو المرفق أو أى جهة تابعة وخاضعة لنظام الموازنة العامة للدولة، إن كانت مصدر إيراد أو إنفاق بالنسبة للدولة، لكن فى إطار أن طريقة الموازنة الصافية كان يؤخذ عليها أنها تضعف الرقابة البرلمانية على نفقات وإيرادات الدولة لأنها تؤدى إلى ستر بعضها وراء عمليات المقاصة. فقد أدى ذلك إلى أن جميع الدول تقريباً فى العصر الحديث تتبع قاعدة الشمول نظراً لمزاياها التى تفوق « قاعدة الموازنة الصافية ».

وتجدر الإشارة إلى أن مصر منذ سنة ١٨٨٢ تتبع طريقة الموازنة الإجمالية أو قاعدة الشمول، إذ نص الأمر العالى الصادر فى ٢ أبريل من هذه السنة على هذه القاعدة ووجوب مراعاتها.

رابعاً: قاعدة عدم التخصيص

وتستلزم هذه القاعدة « عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة مصروف معين» بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص فى قائمة واحدة تقابلها قائمة

المصروفات التى تدرج بها كل النفقات، أى تواجه جميع النفقات العامة بجميع الإيرادات العامة.

١- مزايا قاعدة عدم التخصيص

يرجع تقرير قاعدة عدم التخصيص إلى عدة مزايا هامة لعل من أهمها :

١/١- إن إتباع قاعدة عدم التخصيص يؤدى إلى إحكام رقابة السلطة التشريعية على مختلف أوجه النفقات العامة والإيرادات العامة.

٢/١- فى حالة تخصيص إيراد معين للإنفاق على أداء خدمة معينة فإن ذلك قد يؤدى إلى عدم تقديم هذه الخدمة على وجه مرضى فى حالة زيادة النفقات عن الإيرادات، ومن ناحية أخرى قد تؤدى إلى الإسراف فى حالة زيادة الإيرادات عن النفقات.

٣/١- يؤدى إتباع هذه القاعدة على حصول المجتمع على أكبر إشباع ممكن للحاجات العامة، حيث يتم توزيع إجمالى الإيرادات العامة على النفقات العامة المختلفة تبعاً لدرجة إلحاح كل منها وبما يمكن فى النهاية من الحصول على أكبر إشباع ممكن للحاجات العامة للمجتمع.

٤/١- يؤدى إتباع هذه القاعدة إلى الحد من مطالب الفئات السياسية والاجتماعية المختلفة التى تمثل « مجموعات ضغط Pressure Groups » حيث تحاول دائماً تخصيص حصيلة إيراد معين لمواجهة إنفاق معين يعود بالنفع عليها وليسمح لأعضائها بالحصول على مزايا ومكاسب معينة.

٥/١- إن الإخلال بهذه القاعدة ربما يؤدى إلى ظهور فائض أو عجز للعمليات المختلفة التى تنطوى عليها الموازنة، مما يعنى المساس بكمال وشمول الموازنة العامة.

١/٦- يؤدى أعمال هذه القاعدة إلى عدم المبالغة من جانب المصالح العامة، فيما يتعلق بتقدير نفقاتها إذا ما خصص لها موارد معينة، وهو ما يؤدى بطريقة آلية إلى ترشيد الإنفاق العام.

٢- حالات الخروج عن قاعدة عدم التخصيص

على الرغم من المزايا العديدة إتباع قاعدة عدم التخصيص إلا أن هناك حالات معينة تقتضى الخروج عن هذه القاعدة لعلى من أهمها :

٢/١- فى حالة إلتجاء الدولة الى الاقتراض (من الداخل أو الخارج) فقد ترى تحديد أوجه الإنفاق التى ستستخدم فيها الأموال المقترضة، أو تخصيص حصيلة إيراد معين (حصيلة ضريبة معينة أو حصيلة مرفق معين) لضمان سداد القرض وفوائده.

٢/٢- يرى البعض أنه لا يجوز إدراج أموال معينة كإيرادات لأنها لا تتسم بصفة الدورية كما هو الحال مثلا عند تحصيل إيرادات نتيجة بيع بعض أملاك الدولة، فهذه الإيرادات تمثل جزءا من رأسمال الدولة وبالتالى يجب تخصيصها للحصول على رأسمال جديد أو استخدامها فى استهلاك الدين العام.

٢/٣- حالة إعداد الموازنات غير العادية والموازنات المستقلة والموازنات الملحقة، فإن ذلك يعد خروجا عن قاعدة عدم التخصيص.

وتجدر الإشارة إلى أن مصر قد عرفت خروجا عن هذه القاعدة عندما كانت تخصص إيراد ضريبة الأطيان فى جميع المديريات ــ عدا مديرية قنا ــ لخدمة الدين العام فى مصر عام ١٨٨٢ وقد ألغى هذا التخصيص فى سنة ١٩٤٠.

ويبدو أن الوضع الحالى يشير إلى أن قاعدة عدم التخصيص متبعة فى مصر بشكل عام وقد نص دستور ١٩٧١ على ذلك فى المادة رقم ١١٦

والتى استلزمت موافقة مجلس الشعب على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وبالتالى قلت حالات الخروج عن هـذه القـاعدة فـى مصر.

خامساً : قاعدة التوازن

تستلزم قاعدة التوازن« أن تتعادل مصروفات الدولة مع إيراداتـها » (باستبعاد القروض وخلق وسائل دفع جديدة)، وقد شـهدت قـاعدة التـوازن تطوراً فى الفكر والواقع الماليين كنتيجة مباشرة للتطور فى طبيعة دور الدولة وانتقالها من « الدولة الحارسة » إلى « الدولة المتدخلة »، ثم إلى « الدولـة المنتجة » وتغير فكرة التوازن الاقتصادى، وما إذا كان يحدث تلقائياً أم بتدخل من الدولة.

ولعل من الملائم عرض الاتجاهات والتطورات المختلفة التى طـرأت على قاعدة التوازن، علماً بأن التوازن الذى يناقشه هذا المبحث هو التـوازن الاقتصادى وليس التوازن المحاسبى الذى قـد يتـم علـى حسـاب الإخـلال بالاحتياجات المالية للاقتصاد القومى.

١- قاعدة توازن الموازنة فى ظل الفكر المالى التقليدى

نظر الفكر المالى التقليدى إلى قاعدة توازن الموازنة على أنها تعنـى تساوى نفقات الدولة العادية مع إيراداتها العادية، وبالتالى كان لا يجيز عجـز الموازنة. أى زيادة النفقات العادية عن الإيرادات العادية، ومن ثم كان لا يقـر التجاء الدولة إلى القروض العامة أو الإصدار النقـدى الجديـد إلا لمواجهـة نفقات غير عادية (نفقات الحروب) أو نفقات استثمارية توجه لتشييد خدمـات عامة تفيد تطور واتساع القطاع الخاص، وكان يرى أن القروض العامة تؤدى إلى زيادة النفقات العامة بسبب خدمة أعباء القروض من سداد للفوائـد ورد الأصل، فضلاً عن أن القروض العامة تمثل أعباء على الأجيال القادمة لصـالح

الأجيال الحالية الذين يستفيدون من منافع النفقات العامة التى يتم تمويلها عن طريق حصيلة القروض العامة.

كما كان لا يقر الالتجاء إلى سد عجز الموازنة عن طريق التمويل التضخمى ذلك لأن هذا المصدر يؤدى إلى التضخم، وتدهور قيمة النقود، وحدوث سلسلة من الآثار الاقتصادية والاجتماعية السيئة تتعلق بسوء توزيع الدخل، وحدوث آثار انكماشية على كل من الادخار والاستثمار ومن ثم على الناتج القومى وإمكانية نمو الاقتصاد القومى بوجه عام، ويرى فى العجز عموماً خروجاً عن قاعدة السنوية ويتنافى معها، حيث يحمل السنوات المقبلة بسداده.

وتعنى قاعدة توازن الموازنة أيضاً فى الفكر المالى التقليدى رفض وجود فائض للموازنة، أى زيادة الإيرادات العامة العادية عن النفقات العامة العادية، لأن وجود فائض يعنى أن هناك تعسفاً من جانب الحكومة فى فرض الضرائب لأن وجود الفائض يمثل قدراً من حصيلة الضرائب يفوق احتياجات الدولة مما يجعلها تزيد من نفقاتها، وقد لا تكون أوجه هذه النفقات ضرورية وبذلك تصبح أعباءاً دائمة فى المستقبل وسبباً فى توليد عجز فى الموازنة العامة. ومن ناحية أخرى فإن وجود فائض فى الموازنة العامة قد يعرقل النشاط الاقتصادى وذلك بدفعه نحو الانكماش حيث يقل مستوى النفقات العامة عن مستوى الإيرادات العامة التى تمثل اقتطاع من دخول الأفراد. وبالإضافة إلى ذلك فإن وجود فائض فى الموازنة العامة قد يدفع السلطة التشريعية إلى المطالبة بزيادة النفقات العامة إما لأغراض سياسية أو لتحقيق مزايا فئوية.

وكان الفكر المالى فيما يتعلق بنظرته إلى العجز فى الموازنة والفائض، يستند إلى فكرة التوازن الاقتصادى التلقائى الذى قامت عليه النظرية التقليدية.

٢- قاعدة توازن الموازنة فى ظل الفكر المالى الحديث

سيطر الفكر المالى الحديث، بعد أن عرفت الاقتصاديات الرأسمالية أزمات وتقلبات اقتصادية عنيفة وهو ما أظهر عدم صحة فروض النظرية التقليدية الخاصة بالتوازن التلقائى. وقد نادى« كينز» بتدخل الدولة عن طريق زيادة إنفاقها العام بغرض تنشيط الطلب الفعال وبالتالى العمل على إعادة التوازن الاقتصادى، ومن هنا عرفت الدول الرأسمالية العجز فى الموازنات العامة للكثير منها، وأصبح عجز الموازنة العامة ليس شراً من الناحية الاقتصادية بل هو أحياناً أمراً ضرورياً ومقصوداً لتحقيق التوسع الاقتصادى فى فترات الأزمات، ويمكن أن تواجه الدولة الزيادة التى تحدث فى الإنفاق العام عن طريق القروض العامة والإصدار النقدى الجديد.

وفى إطار هذا الفكر، لا خطر من استخدام القروض العامة إذا ما استخدمت حصيلتها فى تمويل استثمارات منتجة تعطى عائداً وتزيد من حصيلة الضريبة المتوقعة، وبالتالى تزيد من الإيرادات العامة زيادة تسمح لمواجهة أعباء لمواجهة القروض العامة ولا خطر من استخدام الإصدار النقدى الجديد إذا استخدم فى تمويل استثمارات منتجة، ذلك لأن هذه الاستثمارات سوف تزيد من الطلب الفعال من ناحية وسوف تزيد من الطاقة الإنتاجية وبالتالى من العرض الكلى الذى يقلل من حدوث التضخم فى صورة ارتفاع مستمر فى الأسعار.

وخلاصة القول، أن الفكر المالى الحديث (فى الدول الرأسمالية) أخذ ينظر إلى توازن الموازنة فى ضوء التوازن الاقتصادى العام، بمعنى أنه يحكم على سلامة السياسة المالية، لا من خلا توازن النفقات العامة العادية مع الإيرادات العادية أى من خلال صفحات الموازنة، وإنما من خلال التوازن الاقتصادى العام.

ونتيجة لذلك فقد استخدمت الدول المتقدمة والنامية تمويل النفقات العامة عن طريق « عجز الموازنة».

ولكن يشترط لذلك أن يستخدم هذا الأسلوب لفترة مؤقتة، وهى الفترة اللازمة لتنشيط الطلب الفعال وبالتالى تحقق التوازن الاقتصادى العام أو الكلى، وأن تتخذ عدة إجراءات مالية للتحكم فى التضخم الذى قد ينشأ عن استخدام هذه الوسيلة وذلك للحد من الارتفاع المستمر فى الأسعار، مثل استبدال الإصدار النقدى بأذون الخزانة، أو فرض ضرائب مباشرة جديدة خلال الفترة التى يتم السعى فيها إلى محاولة الوصول إلى التوازن أو إعادة التوازن.

وفى إطار هذا الفكر أيضاً، رأى البعض الأخذ بموازنة الدورة الاقتصادية ويرى أصحاب هذه النظرية أنه يجب ألا ننظر إلى الموازنة بالنسبة لكل موازنة سنوية على حدة وإنما يكتفى فى الموازنة أن يتحقق التوازن بين الإيرادات والنفقات خلال عدة سنوات متلاحقة تكون دورة اقتصادية. وهذه الموازنة تشير إلى أنه لا يجب الفزع من ظهور عجز الموازنة فى موازنة سنة معينة، إذا كان مجموع العجز فى سنوات الأزمة والركود الاقتصادى لا يتجاوز الوفورات فى سنوات الرخاء، ولكن اتباع موازنة الدورة الاقتصادية يقتضى البدء بإيجاد وفورات فى سنوات الرخاء يحتفظ بها كاحتياطى للإنفاق منها فى فترة الأزمة. وقد أخذت السويد بفكرة موازنة الدورة الاقتصادية، فأنسأت منذ سنة ١٩٣٧ صندوقاً للموازنة تودع فيه وفورات سنوات الرخاء على أن لا تتعدى حداً معيناً (٧٥ مليون كورونه) بحيث يمكن الأخذ منه إلى الموازنة فى أوقات الركود. فإذا لم تكف هذه الأموال الاحتياطية يمكن للصندوق أن يعقد قرضاً على أن يتم سداده فى مدة أقصاها ٥ سنوات، وتعد موازنة احتياطية للمشروعات الواجب تنفيذها عند وقوع الأزمة، حتى تكون جاهزة ومعدة للتنفيذ حرصاً على عدم إضاعة الوقت، كما سارت أيضاً فنلندة على هذا المنهج.

ولعل النتيجة التى يمكن التوصل إليها، وهو أن الاتجاه المطلوب أخذه فى الاعتبار فى إطار مناقشة قاعدة توازن الموازنة هو التأكيد على أن التوازن المقصود هو التوازن الاقتصادى الموضوعى، وهو التوازن الذى يحقق التعادل بين الاحتياجات المالية للاقتصاد العام وموارده المالية، وما يراد تحقيقه من أهداف دون الوقوع فى آثار سلبية تؤدى إلى وجود خلل اقتصادى أو اجتماعى غير مطلوب، ويعتمد ذلك على كفاءة إدارة الاقتصاد القومى بل كفاءة إدارة مالية الدولة على وجه الخصوص.

ولعل الإشارة هنا إلى ضرورة الالتزام بقاعدة توازن الموازنة العامة للدولة من خلال مفهوم التوازن الاقتصادى الموضوعى، هى دعوى إلى عدم التخلى عن قاعدة التوازن كقاعدة أساسية ضمن القواعد الأساسية للموازنة العامة للدولة ولكن بمفهومها الذى يراعى تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التى تمر بها الكثير من دول العالم سواء الدول النامية أو الدول المتقدمة، وتطور الفكر الاقتصادى والمالى الذى يواجه دائماً التغيرات التى تحدث فى تلك المجتمعات.

ولعل ذلك يعنى ضمنياً قبول فكرة العجز فى الموازنة العامة للدولة، فى إطار أن هذا العجز يجب أن يكون عند الحد الذى لا يؤدى إلى آثار اقتصادية ومالية سلبية وكبيرة، أى البحث فى نسبة العجز الملائمة أو الحجم الأمثل للعجز فى الموازنة والذى يتوافق بدوره مع تحقيق التوازن الاقتصادى الموضوعى والحفاظ عليه عند هذا المستوى وضمان أن يتم تمويل هذا العجز من مصادر تمويل غير تضخمية بقدر المستطاع.

سادساً : ملاحظات حول مدى تطبيق قواعد الموازنة فى الوقت الحاضر

لعل من الملاحظ على القواعد الأساسية للموازنة العامة التى تم تناولها فى هذا الفصل، أنه قد حدث – فى الكثير من الدول – الخروج عن تلك

القواعد، ووجود ميل إلى هذا الخروج لأسباب عديدة فى تلك الدول بالرغم من أن هناك بعض الدول مثل انجلترا لا زالت تحافظ فى أعمالها المتصلة بالموازنة على هذه القواعد الأساسية التى تم بحثها. ويبدو أن المسألة تحتاج إلى وجود درجة معينة من المرونة لتستجيب إلى الواقع الاقتصادى والمالى والتغيرات التى تحدث على دور الدولة فى النشاط الاقتصادى، إلا أن هذه المرونة لا تكون بالدرجة التى تفقد فيها الموازنة الشفافية والوضوح وتفقد معها السلطة التشريعية قدرتها على رقابة أعمال السلطة التنفيذية والتى يكون محورها الأساسى مركزاً فى نظام الموازنة العامة للدولة والآلية التى يعمل بها، والانضباط المالى الذى يجب أن يتوافر فيه. ويبدو أن الفكر المالى كان مستجيباً بدرجة كبيرة فيما يتعلق بتطبيق القواعد الحاكمة لإعداد الموازنة فالتفاعل كان مستمراً بين الواقع العملى الذى تمليه تطور الظروف الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية وبين التأصيل النظرى لتلك القواعد والفلسفة التى تحكم تقريرها والتى تحكم تعديلها أيضاً وهو ما يراه هذا البحث فى بناءه واستعراضه لتلك القواعد، فليس الهدف استرجاع فكر قديم معروف ولكن التوجه الأساسى من ذلك هو التأكيد على درجة التفاعل التى من الضرورى أن توجد بين الفكر المالى والاقتصادى والواقع العملى الذى يحمل العديد من المتغيرات على مر الزمن.

ولعل هذا الاتجاه يمكن استنتاجه بصورة أو بأخرى فى المبررات التى يسيقها بعض الاقتصاديين لتبرير الخروج عن القواعد الأساسية للموازنة العامة للدولة والتى يمكن الإشارة إلى أهمها فى النقاط التالية :

١-أن تلك القواعد نشأت فى غضون القرن التاسع عشر الذى كان يتسم بطابع الحرية الاقتصادية، وكان نشاط الحكومة (السلطة التنفيذية) الاقتصادى آن ذاك يكاد يكون مقصوراً على تأدية بعض الخدمات الأساسية كالدفاع والأمن والقضاء، ولا يستنفذ إلا جزءاً يسيراً من إجمالى الدخل القومى وكان النظام السياسى يقتضى أن يطلع ممثلو

الشعب على تفاصيل الموازنة بأكملها، وبالتالى كانت قواعد الموازنة والالتزام التام بها مسألة تتفق تماماً مع الظروف والأوضاع التى كانت سائدة فى هذا الوقت. أما الآن فقد تطور دور الحكومة(*) وأصبحت مطالبة بتأدية خدمات كثيرة، وأصبحت تساهم فى المشروعات الكبرى، إما لعلاج الأزمات أو لتعجيل التصنيع والتقدم الاقتصادى مما ترتب عليه أن تضخمت الموازنة العامة ومن ثم صار من الصعب تطبيق القواعد الأساسية بصورتها التقليدية التى كانت عليها فى الماضى. وهو ما يتفق مع ما تمت الإشارة إليه من وجود درجة معينة من المرونة فى الالتزام بتلك القواعد لكن إلى الحد الذى لا تفقد فيه الموازنة العامة الشفافية والوضوح.

٢-أن تطور دور الحكومة أو الدولة يقتضى ألا ينظر إلى الموازنة العامة للدولة والمسائل المتعلقة بها، نظرة مستقلة عن الظروف الاقتصادية السائدة فى هذه الدولة. فليست إيرادات الموازنة العامة سوى جزءاً من الدخل القومى، وليست نفقات الموازنة العامة سوى جزء من إجمالى الإنفاق القومى للمجتمع، ولا يمكن تفهم اتجاهات الموازنة العامة للدولة الحديثة إلا بعد الاطلاع على تقديرات موازنة الاقتصاد القومى، وهو ما يفسر تغير قاعدة توازن الموازنة من الناحية التقليدية إلى الناحية الموضوعية.

٣-أنه من العبث التمسك بالقواعد الأساسية للموازنة فى صورتها التقليدية على أساس أنها تمكن من ممثلى الشعب من مناقشة الموازنة بصورة تفصيلية، لأن هذا يتطلب منهم إلماماً تاماً بالشئون الاقتصادية والمالية، قلما يتوافر فى عدد من أعضاء السلطة التشريعية (البرلمان) حتى فى الدول المتقدمة.

(*) الحكومة هنا تساوى فى المعنى الدولة، وأيضاً السلطة التنفيذية.

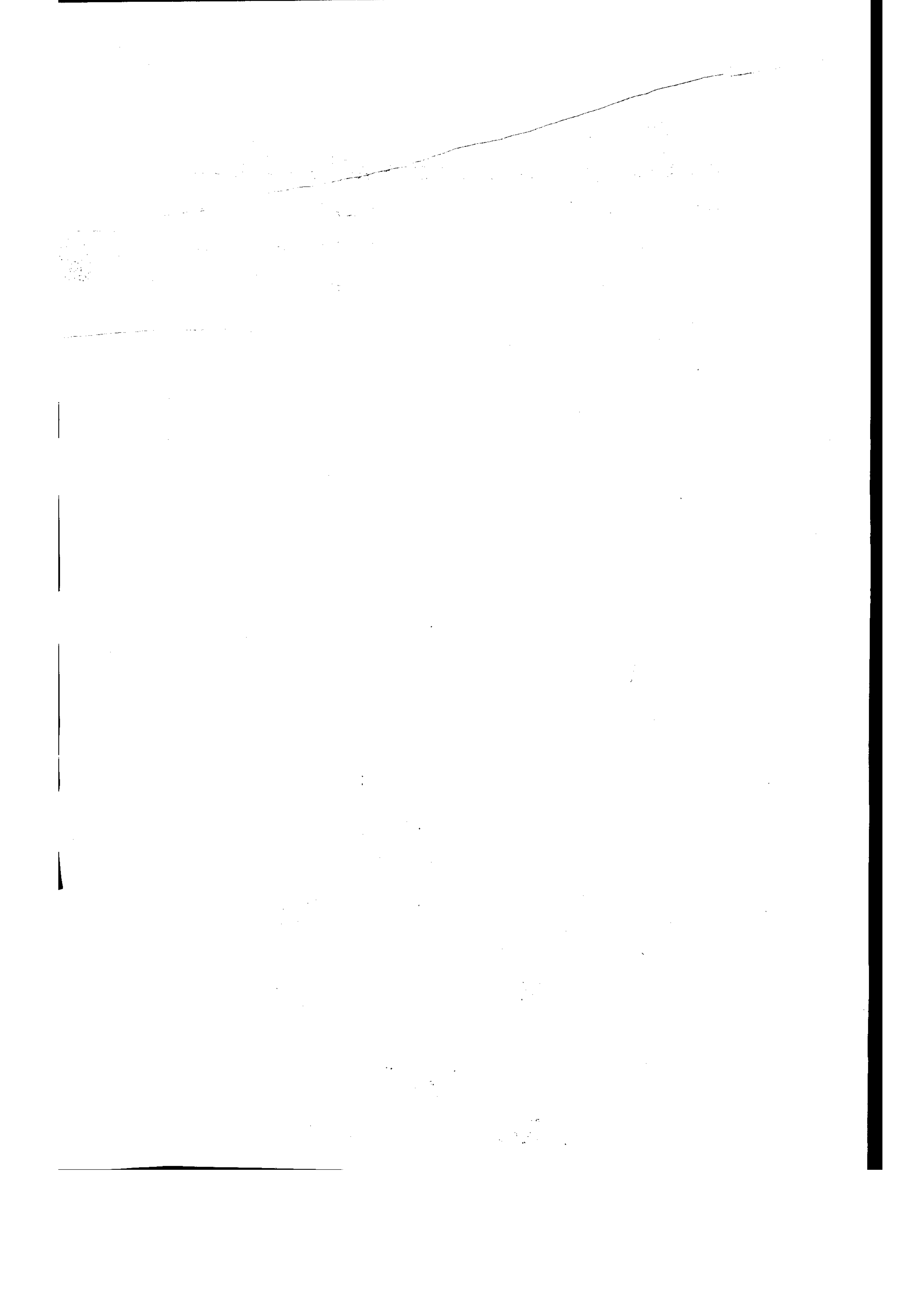
٤-أن طبيعة الأعمال الإنشائية الكبيرة (المشروعات الكبيرة)، التى تضطلع بها الحكومة تتعارض مع قاعدة السنوية إذ يستغرق تنفيذ هذه الأعمال عدة سنوات، وهو ما أدى إلى أن كثيراً من الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا اتجهت إلى التحرر من قيود السنوية، لتستطيع الحكومة التعاقد مع الشركات التى تتولى التنفيذ حتى إذا كان الإنفاق لا يتم خلال السنة المالية.

٥-إن قاعدة عدم التخصيص قد تحول إلى حد ما دون تحقيق التقدم الاقتصادى فى الدول النامية.

٦-أن ضعف التمسك بقاعدة التوازن التقليدية، كان مبرره أنها تحول دون الالتجاء إلى السياسة المالية السليمة لتوفير الاستقرار الاقتصادى، والالتجاء إلى تطبيق فكرة التوازن الموضوعى هو العلاج لذلك، حيث من الأفضل أن تضحى الحكومة بقاعدة التوازن التقليدية من أجل تحقيق الانتعاش وتوازن الاقتصاد القومى.

وهكذا يلاحظ أنن هناك مبررات كثيرة بعضها تم التعليق عليه فى هذا السياق، والبعض الآخر ورد أثناء تحليل ودراسة كل قاعدة من القواعد الأساسية للموازنة وبعضها لن يكون فى الإمكان الاسترسال فى تحليله هنا فى إطار هذا الفصل.

وأهم ما يمكن ملاحظته والوصول إليه باعتباره نتيجة إجمالية فى هذا المجال، أن القواعد الأساسية التقليدية للموازنة العامة لها فوائد ومزايا عديدة تتطلب التمسك بها قدر المستطاع للحفاظ على شفافية ووضوح الموازنة، ولكن هذا لا يمنع من إجراء التطوير اللازم فى مجال تطبيقها، بل أن عملية التطوير لازمة سواء فى تلك القواعد أو فى نظام الموازنة العامة للدولة عموماً.



الفصل الخامس

هيكل الموازنة العامة للدولة

ومراحلها المختلفة

(دور الموازنة)

الفصل الخامس

هيكل الموازنة العامة للدولة ومراحلها المختلفة

(دورة الموازنة)

إن محاولة التعرف على هيكل الموازنة العامة للدولة تحتاج منا الدخول إلى مكوناتها المختلفة وبالتالى إلى تبويبها والأسس التى يقوم عليها كل تبويب من تبويبات الموازنة، وعموماً تبويب الموازنة وهيكلها يختلف باختلاف الأهداف التى تكمن وراء ذلك.

وبالتالى يختلف هيكل الموازنة العامة من دولة إلى دورة أخرى بل ومن مرحلة تاريخية إلى مرحلة تاريخية أخرى، ورغم ذلك فإن تبويبات الموازنة وتقسيماتها المختلفة يجب أن يتوافر فيها المرونة والتنوع بحيث تسهل إعداد البرامج والمشروعات واعتمادها وتنفيذها والرقابة عليها، من قبل الجهات المنوطة بذلك مثل وزارة المالية ومجلس الوزراء والسلطة التشريعية.

ومن ناحية أخرى تمر الموازنة العامة للدولة بدورة تسمى دورة الموازنة العامة والتى تنطوى على مراحل مختلفة تبدأ بمرحلة الإعداد والتقدم بها إلى السلطة التشريعية، فمرحلة الاعتماد، فمرحلة التنفيذ، ثم مرحلة الرقابة.

ومن هذا المدخل يتناول هذا الفصل هيكل الموازنة العامة وتقسيماتها وتبويباتها المختلفة ثم دورة الموازنة بمراحلها المختلفة وذلك على النحو التالى :

أولاً : هيكل الموازنة العامة للدولة وتقسيماتها

١- هيكل الموازنة العامة للدولة

يقصد بهيكل الموازنة العامة للدولة الصورة التي تكون عليها ومكوناتها المختلفة وتقسيماتها وأبوابها وتبويباتها طبقاً لأسس معينة تسمى أسس تبويب الموازنة العامة.

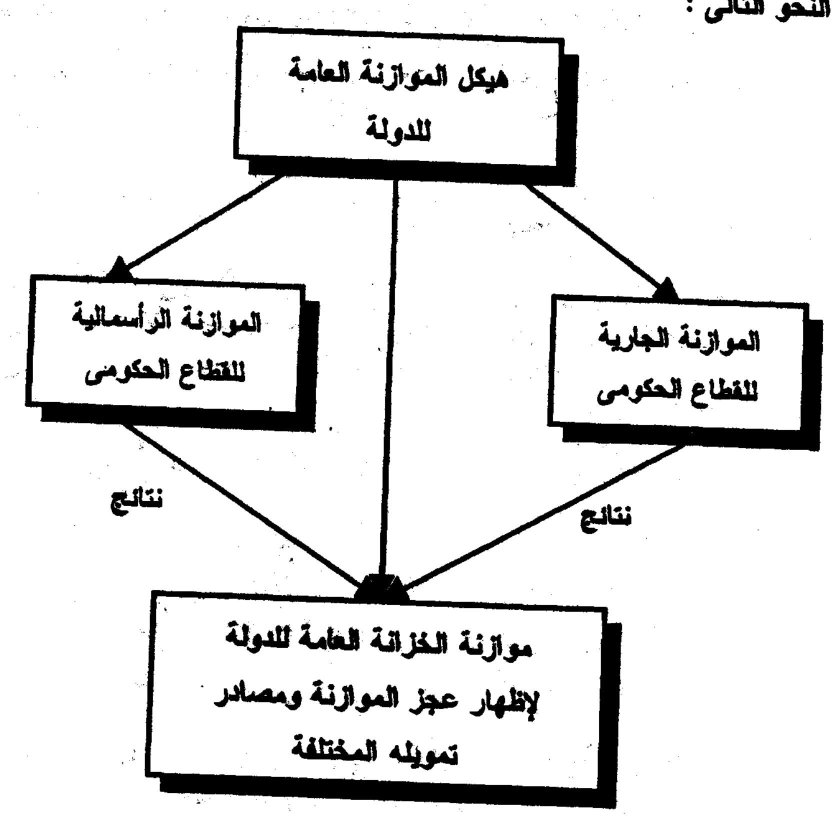
وهيكل الموازنة العامة للدولة يختلف من حيث الشكل بل والمكونات حسب أساس ونوع التبويب المتبع فى تصوير الموازنة العامة.

ويشير الفكر المالى إلى أن هيكل الموازنة العامة تشكل تبعاً لتغير الهدف الرئيسى من تبويب الموازنة العامة وبالتالى وجدنا لما كان الهدف الرئيسى من تبويب الموازنة العامة فى نطاق الفكر المالى التقليدى كان مقصوراً على تحقيق الرقابة المالية الحسابية، فقد ظهرت موازنة الرقابة المالية، وأطلق عليها البعض موازنة البنود والاعتمادات، للتأكد من أن تحصيل الإيرادات العامة قد تم وفقاً لما اعتمدته السلطة التشريعية، كما أن الإنفاق العام يتم فى الأغراض المخطط معها وفى حدود الاعتمادات المقررة وبالتالى اكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية والعمل على تلافيها فى الموازنات المقبلة.

وقد عكس هذا الهيكل للموازنة عدد من التبويبات للموازنة سميت بالتبويبات التقليدية وهى التبويب الإدارى والتبويب النوعى والتبويب الوظيفى، لكن سرعان ما اتضح مدى العجز فى التبويبات التقليدية لموازنة الدولة عن مواكبة الدور الجديد والتزايد للدولة فى النشاط فمع توسع النشاط الحكومى وتنوعه ازدادت الحاجة إلى أساليب فنية جديدة يمكن من خلالها قياس مدى كفاءة الأداء الحكومى، كما أصبح لزاماً على السلطة التنفيذية والتشريعية الاعتماد على الأساليب والطرق العلمية فى مواجهة المشاكل واتخاذ القرارات التصحيحية السليمة ومن هنا تبلورت فكرة موازنة الأداء فى

مجال الموازنة العامة للدولة ثم بعد ذلك ظهرت موازنة التخطيط والبرمجة وكذلك الموازنة الصفرية وهيكلها.

وبغض النظر أن التبويبات المختلفة للموازنة وتقسيماتها والأسس التى تقوم عليها فإننا يمكن أن نتصور هيكل الموازنة العامة للدولة على النحو التالى :



ودون الدخول فى تفاصيل كثيرة فإن هيكل الموازنة العامة للدولة يتكون من المكونات الرئيسية التالية :

١/١- الموازنة الجارية للقطاع الحكومى ويتكون من الإيرادات الجارية والنفقات الجارية والمكون الرئيسى للإيرادات الجارية هو الإيرادات

السيادية ومن أهمها الإيرادات الضريبية والنفقات الجارية وأهمها الأجور والمرتبات وما فى حكمها والمستلزمات السلعية والخدمية لتيسير عمل الجهاز الإدارى الحكومى.

ويلاحظ أن الإيرادات الجارية والنفقات الجارية تتأثر بها السنة المالية التى تدفقت وأنفقت فيها فقط. ويمكن أن تولد الموازنة الجارية فائضا أو عجزا من وجهة النظر التحليلية. ويفضل أن تولد فائضا بل يجب أن تحقق فائض.

١/٢- الموازنة الرأسمالية للقطاع الحكومى وتتكون من الإيرادات الرأسمالية وتشمل أقساط، مبيعات قروض وتسهيلات إئتمانية وإيرادات رأسمالية أخرى. والنفقات الرأسمالية وتشمل الاستثمارات الحكومية فى شكل مشروعات استثمارية من بنية أساسية وغيرها مثل مشروعات الكهرباء والصرف الصحى وإقامة المبانى المختلفة فى المواقع الحكومية على اختلاف قطاعاتها وأنواعها. وتنطوى الموازنة الرأسمالية أيضا على التحويلات الرأسمالية فى جانبى الإيرادات والنفقات أيضا. وتولد الموازنة الرأسمالية فائضا أو عجزا وفى معظم الموازنات فى الوقت الحاضر يتولد عجزا نظرا لتزايد دور الدولة فى النشاط الاقتصادى وبالتالى تزايد المكون الاستثمارى فى هذا النشاط.

١/٣- تجمع النتائج فيما يسمى بموازنة الخزانة العامة للدولة لإظهار عجز الموازنة العامة ومصادر تمويله المختلفة حيث يتم البحث عن تدبير لتمويل العجز الإجمالى الذى يكون محصلة تلك النتائج والبحث فى تدبير مصادر تمويل للعجز الصافى إن وجد والذى قد يمول بمصادر تضخمية مثل إصدار نقود جديدة أى كميات من أوراق البنكنوت الجديدة وهو يؤدى إلى ارتفاع فى الأسعار وانخفاض فى قيمة العملية المحلية مباشرة أو يتم تمويل العجز الصافى من خلال مصادر تمويل غير

تضخمية مثل طرح أذون خزانة وهى ديون محلية قصيرة الأجل على الحكومة لمدة ثلاثة أشهر أو ٦ أشهر، وقد أصبح هناك تفضيل لمصادر التمويل غير التضخمية فى معظم الدول فى الوقت الحاضر نظرا لأن ذلك يمتص قوة شرائية من السوق وليس له أثارا تضخمية إلا أن مخاطره تكمن فى عدم القوى النسبية الآمنة للدين العام المحلى أو الداخلى التى أتفق على أن لا تزيد عن ٦٠% من الناتج المحلى الإجمالى كما تطبق فى دول الاتحاد الأوروبى ودول أخرى.

وإذا حاولنا أن نصور هيكل الموازنة العامة للدولة فى شكل أبواب فإن الشكل المعتاد يكون على النحو التالى :

<table>
<tr><th>الاستخدامات
(النفقات العامة)</th><th>الموارد
(الإيرادات العامة)</th></tr>
<tr><td>الباب الأول : الأجور
الباب الثانى : النفقات الجارية</td><td>الباب الأول : الإيرادات السيادية
الباب الثانى : الإيرادات الجارية</td></tr>
<tr><td colspan="2">الموازنة الجارية ونتائجها</td></tr>
<tr><td>الباب الثالث : الاستخدامات الاستثمارية</td><td>الباب الثالث : الإيرادات الرأسمالية</td></tr>
<tr><td>الباب الرابع : التحويلات الرأسمالية</td><td>الباب الرابع :التحويلات الرأسمالية</td></tr>
<tr><td colspan="2">الموازنة الرأسمالية ونتائجها</td></tr>
<tr><td colspan="2">موازنة الخزانة العامة
(نتائج الموازنة العامة)</td></tr>
</table>

وتصبح الصورة الأكثر تفصيلاً لهيكل الموازنة العامة للدولة

الاستخدامات (النفقات العامة)	الموارد (الإيرادات العامة)
الموازنة الجارية	
الباب الأول : الأجور	الباب الأول : الإيرادات السيادية
مجموعة (١) الأجور والبدلات مجموعة (٢) المزايا العينية مجموعة (٣) المزايا التأمينية	مجموعة(١) الضرائب على دخول الأشخاص الطبيعيين مجموعة (٢) الضرائب على أرباح الشركات مجموعة (٣) ضريبة الدمغة مجموعة (٤) ضريبة الأيلولة مجموعة (٥) الضرائب والإيرادات الجمركية مجموعة (٦) الضريبة العامة على المبيعات مجموعة (٧) إتاوات ورسوم مجموعة (٨) الضرائب والرسوم ذات الصفة المحلية
الباب الثانى : النفقات الجارية والتحويلات الجارية	الباب الثانى : الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية
مجموعة (١) المستلزمات السلعية مجموعة (٢) المستلزمات الخدمية مجموعة (٣) المشتريات بغرض البيع مجموعة (٤) التحويلات الجارية مجموعة (٥) التحويلات الجارية التخصصية مجموعة (٦) فائض العمليات الجارية	مجموعة (١) إيرادات الخدمات مجموعة (٢) إيرادات ورسوم متنوعة مجموعة (٣) إيرادات النشاط الجارى مجموعة (٤) الإعانات مجموعة (٥) إيرادات الأوراق المالية مجموعة (٦) إيرادات تحويلية جارية مجموعة (٧) إيرادات جارية للمحليات مجموعة (٨) نصيب الحكومة من الفائض والأرباح مقابل الإشراف والإدارة مجموعة (٩) عجز العمليات الجارية

الموازنة الرأسمالية	
الباب الثالث : الاستخدامات الاستثمارية	الباب الثالث : الإيرادات الرأسمالية المتنوعة
مجموعة (١) التموين السلعى مجموعة (٢) الإنفاق الاستثمارى	مجموعة (١) التمويل الذاتى مجموعة (٢) إيرادات تحويلية رأسمالية مجموعة (٣) إعانات خدمات سيادية رأسمالية
الباب الرابع : التحويلات الرأسمالية	الباب الرابع : التحويلات الرأسمالية
مجموعة (١) الإقراض مجموعة (٢) سداد القروض مجموعة (٣) الاستثمارات المالية مجموعة (٤) تحويلات رأسمالية أخرى	مجموعة (١) القروض المحلية مجموعة (٢) القروض الخارجية مجموعة (٣) التسهيلات الإئتمانية

٢- الهيكل الحالى للموازنة العامة فى مصر

يتجه التحليل هنا إلى إبراز الهيكل الحالى المعمول بـه فـى مصـر وتبويب هذا الهيكل فيما يعرف بالتقسيم النمطى لبنود وأنواع الموازنة العامة، ولا يخفى أن محتوى هذا الهيكل يتشكل ويتبلور، من وجهة النظر التحليليـة، من خلال الأبعاد المختلفة لمشروع الموازنة العامة للدولة، الذى يتم إعـداده كل سنة من خلال وزارة المالية المصرية ولذلك يبدو مـن الملائـم عـرض الأبعاد الرئيسية الاقتصادية والاجتماعية لهذا المشـروع. كمـا يتضـح مـن التحليل التالى :

١/٢- الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لمشروع الموازنة العامة

كانت أهم أسس السياسة المالية منذ بداية الثمانينات بل ومع دخـول مرحلة الإصلاح الاقتصادى وحتى بداية الألفية الثالثة تقـوم علـى مراعـاة

تحقيق عدد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية فى الأجل القصير والأجل الطويل.

ولذلك حرص مشروع الموازنة العامة للدولة فى السنوات الأخيرة وحتى الوقت الحاضر، على تأكيد ومحاولة تحقيق الأبعاد التالية :

١-الالتزام بأهداف الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التوزيع الأمثل للموارد القومية، وتخصيص تلك الموارد وفقاً للاحتياجات الحقيقية للمجتمع بما يؤدى إلى تعظيم عائدها الاقتصادى.

٢-الاستمرار فى تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادى والمالى، والتى تعبر عنها السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية فى المجالات المختلفة، ومنها تنمية المدخرات القومية، وضبط حركة التوسع النقدى، وترشيد استخدام القروض، وتنظيم سوق النقد الأجنبى ومعدلات الفائدة وغيرها.

٣-الاستمرار فى السياسات المالية التى تعمل على الخفض التدريجى لعجز الموازنة العامة للدولة عن طريق العمل على تنمية الموارد العامة بمراعاة عدم زيادة الأعباء على محدودى الدخل وضبط الإنفاق العام وترشيده، بما يؤدى إلى تضييق الفجوة بين استخدامات الموازنة العامة ومواردها.

٤-العمل على تدبير الاعتمادات اللازمة لتمويل أكبر قدر ممكن من الاستثمارات الضرورية لاستكمال البنية الأساسية فى المجالات المختلفة، مع السعى التدريجى لزيادة تلك الاستثمارات فى حدود الموارد المتاحة، لتدعيم مقومات تلك البنية الأساسية.

٥-الاعتماد فى تمويل الجزء الأكبر من استثمارات الموازنة العامة على موارد حقيقية دون الالتجاء إلى الجهاز المصرفى، تجنباً للآثار التضخمية.

٦-استمرار الاهتمام بتحقيق العدالة الاجتماعية وذلك لتنمية قدرات الإنسان وتحويلها إلى قوة عاملة ذات إنتاجية متزايدة من خلال رفع مستوى التعليم وربطه باحتياجات المجتمع، والتحسين المستمر لمستوى الصحة العامة، ونشر الثقافة وتوفير حياة كريمة لمحدودى الدخل بكل الوسائل الممكنة.

٧-مراعاة المتغيرات الاقتصادية الدولية التى يشهدها العالم الخارجي، حيث تنعكس آثارها على اقتصاديات الدول المختلفة بدرجات متفاوتة، مما يؤثر فى الصورة التوازنية للموارد والاستخدامات على المستوى القومى وعلى الخزانة العامة للدولة.

٨-دعم الهيكل الاقتصادى لكى يصبح أكثر مناعة ومتانة فى مواجهة الظروف المتغيرة، وأثر ملائمة على الوفاء بمتطلبات التنمية، فى إطار علاج الاختلالات الهيكلية للاقتصاد القومى ودعم مقدرته الإنتاجية وتحسين مستوى المعيشة.

٢/٢- *الهيكل الحالى للموازنة العامة للدولة فى مصر*

يتكون هيكل الموازنة العامة للدولة الحالى من عدد من الموازنات هى :

١/٢/٢- الموازنة الجارية

وتشمل الاستخدامات والموارد المتعلقة بالنشاط الجارى للوحدات والجهات التى تتضمنها الموازنة العامة للدولة.

٢/٢/٢- الموازنة الرأسمالية

وتتكون من الاستخدامات والموارد الاستثمارية المتعلقة بالاستثمارات والتحويلات الرأسمالية وبذلك تنقسم بدورها إلى موازنة استثمارية وموازنة التحويلات الرأسمالية.

وتطبيقاً لمبدأ شمول الموازنة تعتبر الموازنة الجارية والموازنة الرأسمالية وحدة واحدة.

ويؤدى تقسيم الموازنة العامة للدولة إلى موازنة جارية وموازنة رأسمالية إلى تحقيق أهداف متعددة، لعل من أهمها :

- بيان مقدار زيادة أو عجز الإيرادات الجارية ويعتبر ذلك مقياساً لمدى إمكان الاعتماد على الموارد الجارية لتغطية الاستخدامات الجارية، وتحقيق فائض يمكن أن يسهم فى تغطية الاستثمارات أو التحويلات الرأسمالية.

- من ناحية أخرى يؤدى هذا التقسيم إلى تحديد المقدرة الحقيقية للأجهزة على تمويل الاستثمارات من الموارد الذاتية وبيان المنح والمعونات الاقتصادية وخاصة القروض والتسهيلات الإئتمانية التى تؤدى إلى تضخم حجم الدين العام ما لم يصحبها زيادة مناسبة فى معدلات الإنتاج تكفى لسداد أقساط القروض وفوائدها.

٣/٢/٢- موازنة الخزانة العامة

حيث تقضى الفقرة الثانية نم المادة (٥) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بإعداد موازنة للخزانة العامة تعرض فيها نتائج التمويل للموازنات والالتزامات الخاصة للخزانة العامة وأية إجراءات تتعلق بتحقيق التوازن المالى للموازنة العامة للدولة. وعلى ذلك يتم تصوير موازنة الخزانة العامة لإبراز النتائج الإجمالية للموازنة العامة بصورة متكاملة، ومقارنة التقديرات التى تشملها موازنة السنة السابقة بالسنة الحالية، وبيان موقف التوازن المالى فى السنة المالية مقارناً بما كان عليه فى السنة السابقة، وأخيراً إظهار العجز الكلى والعجز الصافى لكل موازنة.

ويتمثل العجز الكلى فى قيمة الفرق بين مصروفات الدولة وإيراداتـــها الذاتية حتى يمكن الوقوف على مدى الاعتماد على الموارد الذاتية فى كل سنة مالية.

وبذلك يبين العجز الصافى قيمة ما يتبقى من العجز الكلى بعد استبعاد المدخرات المحلية والقروض والمنح الخارجية وهو ما يتـــم مواجهتـــه عـــن طريق الجهاز المصرفى، أى أن موازنة الخزانة العامة هى فى الحقيقة عبـــارة عن النتائج الإجمالية للموازنة العامة للدولة بشقيها الجارى والرأسمالى وهـــو ما يساعد على سهولة التعرف على أوضاع الموازنة العامة للدولة ومجموعها ولعل من الضرورى الإشارة إلى أن الموازنة العامة للدولة بشـــقيها الجـــارى والرأسمالى تشمل الوحدات والجهات الحكومية الآتية :

١-الجهاز الإدارى : ويضم الوزارات والمصالح وأجهزة الدولة المتخصصـــة كما يضم اعتمادات الأقسام العامة.

٢-وحدات الإدارة المحلية : حيث تقتضى المادة ١٢٢ من القانون رقـــم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ والقانون رقـــم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، بأن تدرج موازنة كل محافظة فى قسم خـــاص بالموازنـــة العامة للدولة وتعتبر جزء منها.

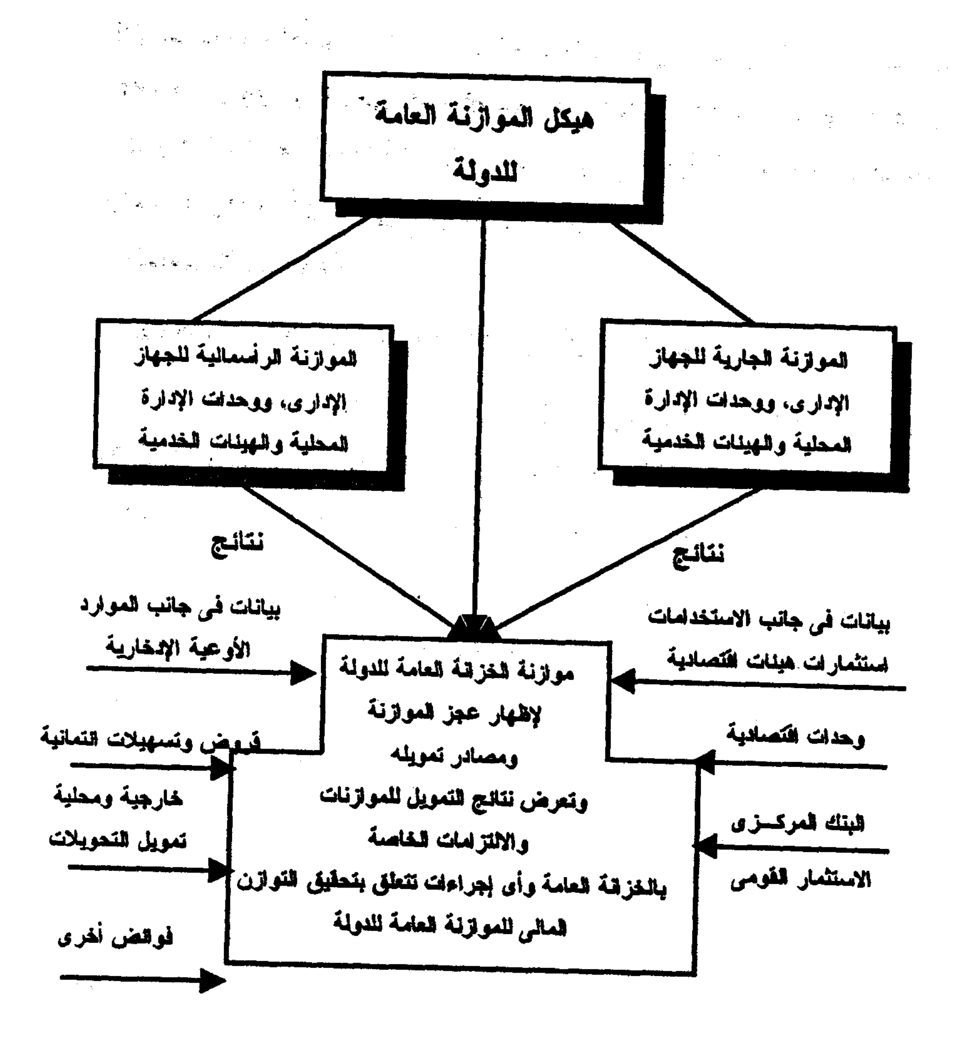
٣-الهيئات العامة الخدمية : ويقصد بها الهيئات التى يرتبط نشاطها بتأديـــة خدمات عامة دون مقابل أو مقابل رسوم رمزية لا يراعـــى فيـــها تكلفـــة الخدمة، ولذلك تقـــوم الدولـــة بتغطيـــة مقـــدار الفـــرق بـــن إيراداتـــها واستخداماتها.

ولا تشمل الموازنة العامة للدولة، موازنات الهيئات العامة الاقتصادية أو صناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى نظراً لأن القانون رقم ١١ لســـنة ١٩٧٩ يقضى بإعداد موازنة مستقلة لكل منها، وبذلك تقتصر العلاقة بينـــها

وبين الموازنة العامة على ما تحققه من فائض يؤول إلى الدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات.

وجدير بالملاحظة أن الموازنة العامة للدولة لا تشمل الشركات التابعة الإقتصادية، إذ أن لكل منها موازنة تخطيطية مستقلة وفقاً لما يقضى به القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن قطاع الأعمال العام.

ولاشك أن العلاقة الموازنية بين تلك الشركات والموازنة العامة للدولة تحتاج إلى تحديد أكثر وضوحاً بعد المضى فى تطبيق القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ويمكن إيضاح هيكل الموازنة العامة للدولة الحالى من خلال الشكل التالى :



٣- التبويب الحالى للموازنة العامة للدولة فى مصر

فى إطار مبدأ شمول الموازنة العامة للدولة، تعتبر الموازنة الجارية والموازنة الرأسمالية وحدة واحدة، لكل من القطاعات والجهات التى تشملها الموازنة فى مجموعها وهى الجهاز الإدارى، ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية، ويتم إعداد مشروع قانون ربط الموازنة على أساس تبويبها إلى تقسيم نمطى لبنود وأنواع تلك الموازنة، إلى مجموعة من

الأبواب وذلك وفقاً لما تقضى به المادة السادسة من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ من جهة وما ينص عليه الدستور فى المادة ١١٥ من التصويب على مشروع الموازنة باباً، باباً من جهة أخرى. وهى عملية شاملة للاستخدامات والموارد وهذه الأبواب هى على النحو التالى :

أ- تبويب الاستخدامات:

يتكون جانب الاستخدامات من الأبواب الأربعة الآتية :

الباب الأول : ويشمل الأجور، شاملة الأجور والمزايا النقدية والبدلات والمزايا العينية والتأمينية، للعاملين بالوحدات والجهات الحكومية المختلفة بالجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية.

الباب الثانى : ويخصص للنفقات الجارية والتحويلية الجارية، وأهم ما يشملها لمستلزمات السلعية والخدمية وفوائد الدين العام والمعاشات التى تتحملها الخزانة ا لعامة والاعتمادات الإجمالية للقوات المسلحة و المجالس النيابية والهيئات القضائية.

الباب الثالث : ويتضمن الاستخدامات الاستثمارية، وتشمل الاستثمارات المدرجة فى الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى سنة الموازنة لكل من الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحليه والهيئات العامة الخدمية، بينما تتضمن موازنة الخزانة العامة استثمارات أجهزة الخدمات والهيئات الاقتصادية وكيفية تمويل هذه الاستثمارات.

الباب الرابع : ويختص بالتحويلات الرأسمالية، ومن أهم ما تشمله أقساط الدين العام المحلى والخارجى، والاعتمادات المخصصة لتمويل العجز الجارى للهيئات الاقتصادية التى ينتظر أن يسفر تشغيلها عن عجز خلال سنة الموازنة والاعتمادات المخصصة لقروض ومساهمات لهذه الهيئات، كما تشمل ما تتحمله الموازنة كاحتياطى لمواجهة القصور فى الموارد الذاتية لشركات القطاع العام عن تمويل أقساط قروضها المحلية والخارجية الناتجة

عن الاستثمارات، وتشمل التحويلات الرأسمالية أيضاً الأقساط والالتزامات المستحقة على الجهات الأخرى.

وتجدر الإشارة إلى أن كل باب كما هو واضح ينقسم بدوره إلى عدد من المجموعات، كما أن كل مجموعة تنقسم بدورها إلى عدد من البنود والأخيرة تنقسم إلى عدد من الأنواع، فمثلاً الباب الأول من الاستخدامات الخاصة بموازنة الجهاز الإدارى للحكومة ينقسم بدوره إلى مجموعتين :

مجموعة (١) أجور نقدية وبدلات. مجموعة (٢) مزايا عينية ونقدية.

وتضم المجموعة (١) على سبيل المثال، بند ١- درجات دائمة، بند ٢- مكافآت شاملة، بند ٣- تكاليف المعارين، بند ٤- تكاليف الأجازات الدراسية والمنح التدريبية، بند ٥- مكافآت، بند ٦- رواتب. وتنقسم المجموعة (٢) بنفس الطريقة تقريباً.

٢- تبويب الموارد :

ويتكون جانب الموارد من أربعة أبواب أيضاً هى :

الباب الأول : ويختص بالإيرادات السيادية، ومن أهم ما تشمله، ضرائب الدخل والضرائب والرسوم الجمركية والضريبة العامة على المبيعات والضرائب والإيرادات السيادية المتنوعة.

الباب الثانى : ويضم الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية، ومن أهم ما تشمله إيرادات الخدمات، ونصيب الحكومة فى فائض أرباح الشركات والهيئات الاقتصادية العامة.

الباب الثالث : ويحتوى على الإيرادات الرأسمالية المتنوعة، ومن أهم ما تشمله التمويل الذاتى المتاح لتمويل الاستثمارات، كما تشمل الإيرادات التحويلية الرأسمالية، والمعونات والمنح الرأسمالية.

الباب الرابع : ويخصص للقروض والتسهيلات الإئتمانية، وتشمل القروض المحلية من بنك الاستثمار القومى ومن المصادر الأخرى والقروض الخارجية.

ولعل ذلك ينقلنا إلى تبويبات وتقسيمات الموازنة العامة التى يمكن إيضاحها من خلال التحليل التالى :

ثانيا : تبويبات الموازنة العامة للدولة

تنقسم تبويبات وتقسيمات الموازنة العامة للدولة إلى مجموعة تقسيمات تقليدية وأخرى تسمى الاتجاهات الحديثة فى مجال تبويبات وتقسيمات الموازنة، سنفصل عرض التبويبات والتقسيمات التقليدية فى هذا الفصل، وسنخصص فصلاً بذاته للتقسيمات والتبويبات الحديثة.

١- التبويب الوظيفى :

ويقصد بهذا التبويب تقسيم النفقات العامة إلى مجموعات متجانسة بحيث تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة من وظائف الدولة حيث يقسم جانب النفقات فى الموازنة كما يلى :

- الدفاع.
- الأمن الداخلى.
- العدالة.
- الشئون الخارجية.
- التعليم.
- الصحة.
- الرى والصحة.
- استصلاح الأراضى.
- إلخ.

ومن الواضح أن هذا التبويب يركز على وظيفة النفقة أى الخدمة التى تنفق عن إجهاد دون النظر إلى الجهاز الحكومى الذى يقوم بإنفاقها.

فعلى سبيل المثال تدرج النفقات الصحية المدرسية ضمن بند الصحة رغم تبعية الصحة المدرسية لوزارة التربية والتعليم ورغم ذلك هناك بعض النفقات التى يفضل الإبقاء عليها فى بند مستقل بالرغم من أنها لا تؤدى وظيفة محددة مثل نفقات إدارة وخدمة الدين العام حيث يصعب توزيعها على الوظائف المختلفة، وفى نفس الوقت يفضل بقاءها فى بند مستقل ومتميز.

ويلاحظ أن التقسيم أو التبويب الوظيفى يحول دون مقارنته بالتبويب الإدارى فمثلاً عن الخطأ مقارنة المبالغ المدرجة تحت بند الصحة فى التبويب الوظيفى مع النفقات المدرجة تحت بند وزارة الصحة فى التبويب الإدارى.

ويلاحظ أن الإيرادات العامة فى الموازنة لا يمكن تبويبها تبويباً وظيفياً يتماثل مع التبويب الوظيفى للنفقات العامة، وبالتالى يكتفى بتبويب الإيرادات العامة ليظهر تقسيماً يتمشى مع الغرض الأساسى للتبويب الوظيفى فى إطار إظهار الموازنة العامة للدولة بصورة واضحة ومختصرة ومركزة تسهل على غير المتخصصين إدراكها وتفهم مضمونها.

وفى هذا المجال يمكن تبويب الإيرادات السيادية على النحو التالى :

- الضرائب على الأطيان الزراعية.
- الضرائب على العقارات المبنية.
- الضرائب على دخول الأشخاص الطبيعية.
- الضرائب على شركات الأموال.
- الضرائب على المرتبات وما فى حكمها.
- الضرائب على رؤوس الأموال المنقولة.
- ضرائب الدمغة.
- الضرائب الجمركية.

• الضرائب على المبيعات.

ويلاحظ أن التبويب الوظيفى يحقق العديد من المزايا الهامة لعل من أهمها :

١/١- أنه يجعل من السهل على المواطن العادى الوقوف على الكثير من المعلومات عن النشاط الحكومى وحجم القطاع العام وأهميته فى الاقتصاد القومى، وبالتالى التعرف على مضمون الموازنة العامة ومكوناتها.

٢/١- يمكن من تحليل النشاط الحكومى وتتبع التغيرات التى ستحدث فى طبيعته ونطاقه من عام لآخر.

٣/١- يمكن من دراسة ومقارنة النفقات العامة وتطورها وهيكلها بين مختلف الوظائف مما يساعد على تقييم أداء النشاط الحكومى، وتزداد أهمية ذلك عند إجراء مقارنة بين أكثر من دولة ولعدد من السنوات.

وقد أقرت لهذا الغرض تبويبات وتقسيمات من الأمم المتحدة موحدة على مستوى الدول الأعضاء حتى تسهل عملية إجراء المقارنات الدولية والوصول إلى نتائج هامة فى هذا المجال.

٢- التبويب الإدارى :

ويكون أساس هذا التبويب الوحدة الحكومية سواء كانت وزارة، أو هيئة أو مؤسسة وهكذا. ويتم ذلك لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة، وبالتالى فهو انعكاس للخريطة التنظيمية للهيكل الإدارى للدولة، فمثلاً جانب النفقات العامة يظهر موزعاً على أقسام رئيسية حيث يخصص لكل وحدة حكومية قسم مستقل ثم تصنيف هذه الأقسام بدورها إلى تقسيمات فرعية تعكس التفصيلات المختلفة للهيكل التنظيمى، ويطبق هذا التبويب كل دول العالم تقريباً.

فلو أخذنا مثالاً لوزارة التعليم العالى سنجد الصورة التالية بالنسبة للنفقات العامة.

قسم : وزارة التعليم العالى.

فرع ١- الديوان العام.

فصل١- الديوان العام.

فصل٢- المجلس الأعلى للجامعات.

فرع ٢- جامعة القاهرة.

فصل١- قسم التعليم بالقاهرة.

فصل٢- قسم المستشفيات بالقاهرة.

فصل٣- قسم التعليم بالخرطوم.

فصل٤- قسم التعليم بالمنصورة.

فصل٥- قسم المستشفيات بالمنصورة.

وكذلك الإيرادات العامة تصنف طبقاً للتبويب الإدارى على أساس أن الوحدة الحكومية المسئولة عن تحصيل الإيرادات العامة. ومن البديهى أن هذا التبويب الإدارى للإيرادات لا يعكس كفاءة أو أهمية وحدة حكومية معينة على الوحدات الأخرى لأنها تحصل على إيرادات أكبر وإنما يعكس اختصاصات ومسئوليات كل وحدة فى القيام بمهمة التحصيل الملقاة على عاتقها وفقاً للهيكل التنظيمى والقوانين واللوائح المالية للدولة.

فعلى سبيل المثال تبوب الإيرادات العامة لوزارة المالية على النحو التالى :

قسم ١- وزارة المالية.

فرع١- الديوان العام.

فرع٢- مصلحة الضرائب العقارية.

فرع٣- مصلحة الضرائب.

فرع٤- مصلحة الجمارك.

ويلاحظ أيضاً أن التبويب الإدارى يحقق مزايا عديدة وخاصة إذا ما أدمج بالتبويب النوعى ومن هذه المزايا :

١/٢- يجعل الوحدات الحكومية أكثر قدرة على معرفة احتياجاتها وتقدير إيراداتها خلال السنة المالية المقبلة.

٢/٢- توجد الحاجة إلى استخدامه على مختلف مستويات السلطة التنفيذية لمتابعة مراحل الدراسة والمناقشة لاحتياجات وإيرادات كل وحدة من الوحدات الحكومية على حدة حتى يتم إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

٣/٢- يعتبر هذا التبويب على درجة عالية من الأهمية للسلطة التشريعية حيث أن قانون ربط الموازنة العامة يخول لكل وحدة من الوحدات الحكومية سلطة إنفاق محددة فى أوجه استخدام معينة، مما يمكن السلطة التشريعية من مناقشة واعتماد الموازنة ومنح السلطات المالية.

ومن ناحية أخرى يساعد هذا التبويب السلطة التشريعية على مراقبة التنفيذ.

٤/٢- يساعد هذا التبويب النفقات والإيرادات العامة إلى مساعدة الوحدات الحكومية المختلفة على وضع الموازنة العامة موضع التنفيذ.

٣- *التبويب النوعى* :

وفى هذا التبويب يتم تقسيم النفقات العامة لكل وحدة حكومية وفقاً للشئ الذى سينفق عليه الأموال على افتراض وجود تبويب إدارى سابق على هذا التبويب للموازنة العامة.

وهناك إمكانية تقسيم الإيرادات العامة على نفس نمط تقسيم النفقات العامة أيضاً وهو ما يسهل إجراء تقديرات الإيرادات العامة للسنة المالية القادمة على ضوء كل وحدة من الوحدات الحكومية.

وبالتالى طبقاً لهذا التبويب، نقسم كل مكون من مكونات هيكل الموازنة العامة للدولة إلى عدد محدود من الأبواب وكل باب ينقسم بدوره إلى عدد من المجموعات، وكل مجموعة تنقسم بدورها إلى عدد من البنود والأخيرة تنقسم إلى عدد من الأنواع.

فمثلاً فى جانب النفقات العامة أى الاستخدامات نجد أن موازنة الجهاز الإدارى للحكومة تنقسم إلى أربعة أبواب هى :

الباب الأول : الأجور.

الباب الثاني: المصروفات الجارية.

الباب الثالث : الاستخدامات الاستثمارية.

الباب الرابع : التحويلات الرأسمالية.

وينقسم الباب الأول بدوره إلى مجموعتين :

مجموعة ١- أجور نقدية وبدلات.

مجموعة ٢- مزايا عينية ونقدية.

وعلى سبيل المثال تضم مجموعة (١٠) ستة بنود :

بند ١ – درجات دائمة، بند ٢ – مكافآت شاملة، بند ٣ – تكاليف المعارين وتتحمل الموازنة بمرتباتهم، بند ٤ – تكاليف الأجازات الدراسية والمنح التدريبية، ٥ – مكافآت، بند ٦ – رواتب وبدلات. وينقسم البند الخامس إلى ثمانية أنواع، وهكذا...

ومن ناحية أخرى ينقسم جانب الإيرادات لموازنة الجهاز الإدارى للحكومة إلى أربعة أبواب أيضاً هى :

الباب الأول : الإيرادات السيادية.

الباب الثانى : الإيرادات الجارية.

الباب الثالث : الإيرادات الرأسمالية.

الباب الرابع : التحويلات الرأسمالية.

وعلى نفس النمط تقسم الإيرادات إلى تقسيمات فرعية، وتوجد المزايا التالية للتقسيم النوعى.

٣/١- كان له الفضل فى إنشاء نظام للمحاسبة الإدارية يمكنه الربط بين اعتمادات الموازنة والمحاسبة الحكومية وبالتالى يسهل الرقابة على العمليات المالية وكشف أى خطأ أو تلاعب وبالتالى أحدث تقدماً فى مجال الرقابة المالية.

٣/٢- يلزم هذا التبويب رؤساء الوحدات الحكومية بالصرف فى حدود المبالغ المعتمدة على أنواع النفقات المعتمدة وطبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المالية للدولة. ولاشك أن ذلك يحد من حرية رئيس الوحدة الحكومية فى اتخاذ أى قرارات عالية قد يعتقد أنها أكثر ملائمة من القرارات المدرجة تفصيلياً فى الموازنة.

٣/٣- يمكن هذا النوع من التبويب من تحديد الاختصاصات فى مرحلة الاعتماد وما يتبعها من مسئوليات لكل وحدة حكومية فى مرحلة التنفيذ وبالتالى كشف أى تقاعس أو إهمال فى تحصيل الإيرادات العامة فى مرحلة الرقابة.

ثالثا : المراحل المختلفة للموازنة العامة للدولة

تمر الموازنة العامة للدولة بأربعة مراحل مختلفة هى الإعداد، والاعتماد، والتنفيذ، والرقابة. ويطلق على هذه المراحل دورة حياة الموازنة العامة ويمكن استعراض هذه المراحل باختصار من خلال التحليل التالى :

١- مرحلة التحضير والإعداد والتقدم بها إلى السلطة التشريعية

وفى هذه المرحلة تقوم الوزارة أو الجهة المنوط بها والمختصة بإعداد الموازنة العامة بعمليات التحضير لها، ويقوم بالإعداد لمشروع الموازنة العامة وزارة مختصرة يطلق عليها وزارة المالية أو الخزانة، والتى تكون مسئولة عن إعداد الموازنة وتقديمها للاعتماد والإقرار من جانب السلطة التشريعية حيث تعد مشروع الموازنة وتعرضه على مجلس الوزراء، ثم تقدمه الحكومة إلى السلطة التشريعية الممثلة فى البرلمان لمناقشته واعتماده.

ويلاحظ أن إعداد الموازنة العامة يعتبر عملاً إدارياً تماماً وبالتالى يختص به السلطة التنفيذية أى الحكومة، ويرجع ذلك إلى مجموعة من الأسباب من أهمها، أن السلطة التنفيذية أى الحكومة هى الأقدر على التنسيق بين بنود الموازنة العامة. على عكس لو ترك الأمر للسلطة التشريعية الممثلة فى أعضاء البرلمان الذين سيبالغون فى تقديراتهم إرضاءً لناخبيهم. ومن ناحية أخرى فإن الحكومة هى المسئولة عن تنفيذ الموازنة، وبالتالى فمن الطبيعى أن تتولى عملية إعداد الموازنة لأنها ستحاول أن تكون واقعية ودقيقة حتى يمكن تنفيذها دون معوقات كان يمكن تجنبها فى مرحلة الإعداد، وبالإضافة إلى أن الحكومة هى التى تسير المرافق العامة فبالتالى هى الأقدر على تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة بدرجة معقولة من الدقة حيث تستطيع التعرف على احتياجات هذه المرافق العامة من النفقات وما ينتظر أن تقره من إيرادات.

وإذا كانت الموازنة العامة هى البرنامج المالى الذى ينطوى على جانب سياسى واقتصادى واجتماعى فإن ترك الموازنة للحكومة لإعدادها يمكن فى النهاية محاسبة الحكومة عن مدى تنفيذها لما التزمت به فى هذا البرنامج.

وتوجد عدة أساليب تتبع فى تقدير أرقام الموازنة العامة إلا أنه يمكن التمييز بين أسلوبين بصفة عامة.

الاسلوب الاول : يأخذ فى الاعتبار ما تم إنجازه فى العام الماضى والتغيرات المتوقعة استناداً إلى تقديرات المسئولين أو برنامج الحكومة.

الاسلوب الثانى : أسلوب التخطيط ويستمد تقديرات الموازنة من الخطط التى نفذا بالفعل.

ويعيب الأسلوب الأول افتقاده إلى اعتبارات الكفاءة الاقتصادية والربط بين مختلف أجزاء النظام الاقتصادى، أما الأسلوب الثانى فيربط مباشرة بين الجانب المالى والجوانب غير المالية.

ومن الناحية العملية غالباً ما يتم إتباع طريقة التقدير المباشر للنفقات العامة والإيرادات العامة، فالنفقات العامة تقدر حسب الحاجة المعروفة بواسطة الموظفين المختصين فى مختلف الهيئات والوزارات على أن يتم مراجعتها من وزارة المالية لتنقيها من بعض جوانب المغالاة وتراجع أيضاً من اللجنة الفنية المختصة فى السلطة التشريعية لترشيدها كلما أمكن، أما الإيرادات العامة فيتم تقديرها بناء على البيانات والمعلومات عن السنوات الماضية، أخذاً فى الاعتبار التغيرات المتوقعة خلال السنة المقبلة، طبقاً للطريقة المباشرة. وهناك أيضاً طريقة حسابات السنة قبل الأخيرة حيث يتم التقدير على أساس الإيرادات التى تحققت فعلاً فى السنة قبل الأخيرة باعتبار أنها آخر سنة عرفت نتائجها مع عدم إدخال اى تعديل على هذه الأرقام إلا إذا كان هناك سبب مؤكد يدعو إلى ذلك قبل فرض ضريبة جديدة أو زيادة سعر

ضريبة قائمة مثلاً وهناك أيضاً طريقة الزيادات السنوية ويتم تقدير الإيرادات على أساس متوسط الإيرادات التى تم تحصيلها فعلاً خلال فترة سابقة تكون ثلاث سنوات عادة ويتم زيادتها بنسبة مئوية معينة تمثل معدل الزيادة فى الدخل القومى.

وتمر عملية إعداد الموازنة العامة بالخطوات التالية :

١/١- إعداد الإطار الأولى لمشروع الموازنة العامة للدولة من خلال وزير المالية الذى يتضمن اتجاهات السياسة المالية وإمكانيات الخزانة العامة فى ضوء مصادر التمويل المتاحة ومتطلبات الإنفاق العام على ربط كل ذلك بإمكانيات موازنة النقد الأجنبى من جهة وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى.

٢/١- يتم إصدار منشور الموازنة العامة للدولة من خلال وزارة المالية لجميع الوزارات والهيئات العامة يتضمن الخطوط العامة لإعداد مشروع الموازنة ومواعيد تسلم مشروعات الموازنات على مستوى الهيئات العامة والوزارات.

٣/١- تقوم الهيئات العامة والوزارات بتشكيل لجان لإعداد مشروعات الموازنات الخاصة بها بناء على التوجهات والأسس التى يتضمنها منشور الموازنة.

٤/١- يتم فى وزارة المالية، بحث ومناقشة موازنات الهيئات والوزارات المختلفة، حيث تتولى الإدارات المختلفة فى وزارة المالية المراجعة من الناحية الحسابية والفنية.

٥/١- إعداد الإطار النهائى للموازنة وعرضه على مجلس الوزراء ثم يحال مشروع الموازنة العامة إلى السلطة التشريعية لمناقشته واعتماده.

٢- مرحلة اعتماد الموازنة العامة

سبقت الإشارة إلى أن اعتماد الموازنة العامة حق تنفرد به السلطة التشريعية التى تتولى مراجعة الحكومة فى جميع أعمالها.

ويمر اعتماد الموازنة داخل البرلمان بإجراءات معينة تختلف باختلاف دستور كل دولة وقانونها المالى واللائحة الداخلية لمجالسها التشريعية وعموماً بين ثلاثة خطوات فى مجال اعتماد الموازنة العامة.

١/٢- المناقشة العامة، حيث يعرض مشروع للمناقشة العامة فى البرلمان، وتتناول المناقشة الكليات أو الإجماليات للموازنة العامة وارتباطها بأهداف الاقتصاد القومى كما يراها أعضاء السلطة التشريعية أى البرلمان.

٢/٢- المناقشة التفصيلية المختصة، حيث تقوم لجنة مختصة متفرعة من البرلمان « تسمى فى مصر بلجنة الخطة والموازنة» ومن حق هذه اللجنة أن تستعين بعدد من الخبراء الإستشاريين من خارج المجلس للاشتراك معها فى مناقشة الموازنة فى جوانبها التفصيلية ثم تقدم بذلك تقريراً إلى المجلس التشريعى.

٣/٢- المناقشة النهائية، حيث يناقش المجلس التشريعى مجتمعاً تقرير اللجنة المختصة ويصدر تعديلاته وتوصياته ثم يصير ويتم التصويت على الموازنة العامة بأبوابها وفروعها وفقاً للدستور والقوانين المعمول بها فى هذا الشأن، ثم يصدر قانون بربط الموازنة العامة.

ويلاحظ أن قانون ربط الموازنة العامة، لا يعتبر قانوناً إلا من الناحية الشكلية فقط باعتبار أن الموازنة العامة أحد منجزات السلطة التشريعية التى تصدر عادة بقانون، أما من حيث المضمون فالموازنة العامة عمل إدارى ومالى. ويشترط لتحقيق الكفاءة التشريعية فى هذه المرحلة أن تتوفر المعلومات المالية والاقتصادية لدى المجلس فى الوقت المناسب وتوفر

الخبراء المختصين وبعض الأدوات والأجهزة وتحقق قدر مقبول من الظـروف الاجتماعية والسياسية مثل نضج المؤسسات السياسية والنقابية وهى مســألة على درجة عالية من الأهمية.

ومن ناحية أخرى لوحظ أن معظم دساتير دول العــالم تنــص علــى ضرورة موافقة الحكومة على ما يقترحه أعضــاء الســلطة التشــريعية مــن تعديلات وهذا القيد يرجع إلى أن أعضاء السلطة التشريعية يطــالبون دائمــا بزيادة النفقات العامة لمصالحهم الفئوية وكسب رضاء ناخبيهم.

ومن ناحية أخرى فإن تعديل أرقام الإيرادات العامة والنفقات العامـــة يؤثر على التوازن الاقتصادى العام وضرورة إعادة النظر فيه بالإضافة إلى أن الموازنة العامة ترتبط بالخطة العامة والموازنة النقدية ولذلك فعند تعديل أرقام الموازنة العامة لابد من إعادة النظر فى الخطة العامة والموازنة النقدية.

٣- مرحلة تنفيذ الموازنة العامة

وتتمثل فى انتقال الموازنة إلى التطبيق العملى الملمــوس، وتتولــى بالتالى الحكومة تحصيل الإيرادات المقدرة فى الموازنة العامة، والصرف على أوجه الإنفاق الموجودة بالموازنة وتفتح الحسابات اللازمة لذلك.

ويلاحظ أن الإيرادات العامة الواردة فى الموازنة العامة للدولة هــى أرقام تقديرية تقريبية ولذلك فعند التنفيذ الفعلى للموازنة فإن المبالغ التى يتـم تحصيلها فعلا قد تكون أكثر أو أقل من تلك الواردة فى الموازنـــة وعمليــات التحصيل تتم من خلال الأجهزة الحكومية التابعة لوزارة المالية بينمــا بعــض الإيرادات الأخرى تتولى تحصيلها مصالح وأجهزة غير تابعة لوزارة الماليــة. وفى الحالة الأخيرة يتم مراقبة تحصيل الإيرادات العامــة بواســطة موظفيــن تابعين لوزارة المالية وفى جميع الأحوال يعتبر وزير الماليــة مســئولا عــن عمليات تحصيل الإيرادات العامة.

ومن ناحية أخرى يلاحظ أن النفقات العامة الــواردة فــى الموازنــة العامة تمثل الحد الأقصى لما يجوز إنفاقه لكل غرض من الأغراض وبعبـــارة أخرى فإن الإنفاق الفعلى يمكن أن يكون أقل أو مساو للاعتماد المخصص لكل غرض من الأغراض فى الموازنة العامة ولكن لا يجوز أن يزيد عنه إلا بعـــد أخذ رأى السلطة التشريعية وصدور قانون بذلك.

وعمليات الصرف تمر بأربع مراحل متتالية :

١/٣- الارتباط بالنفقة، أى اتخاذ السلطة التنفيذية قرار بإنشاء دين فى ذمــة الحكومة مثل تعيين العاملين، شراء الحكومة لسلع معينة، التعاقد مــع المقاولين على بناء معين، وهكذا.

٢/٣- تحديد النفقة، وهو قرار تصدره السلطة التنفيذية المختصـــة بتقديــر المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتماد المقرر فى الموازنة، وفــى التطبيق العملى تسجل كل مصلحة أو جهاز حكومــى فــى حســاباتها الاعتمادات الأصلية كما جاءت فى الموازنة العامة ثم تستنزل منــها أولاً المبالغ التى يتقرر صرفها ولاشك أن هذا النظام يسمح بالتأكد من عــدم تجاوز الاعتمادات المدرجة فى الموازنة العامة.

٣/٣- الإذن بالصرف، وهو قرار يصدره الوزير المختص أو من ينيبه عنــه بالإذن بصرف مبلغ للنفقة السابق تحديده ويتشرك فى إصدار هذا الإذن مراقب الحسابات الذى يتبع وزارة المالية للتأكد من استحقاق الدين.

٤/٣- الصرف، وهو القيام بصرف النفقة السابق تحديدها ويتم الصرف إمــا عن طريق صراف الحكومة أو عن طريق شيكات مسحوبة على البنــك المركزى باعتبار أنه البنك المودع لديه أموال الحكومة.

ويلاحظ أثناء تنفيذ الموازنة يحدث ما يسمى بالاعتمـــادات الإضافيــة وهى تطلب عندما تكتشف الحكومة عدم كفاية بعض الاعتمادات الواردة فـــى

الموازنة إما بسبب خطأ فى التقدير أو بسبب ظروف طارئة لم تكـن متوقعـة عند إعداد الموازنة العامة ولمواجهة هذا الموقف تلجأ الحكومة إلى السـلطة التشريعية لطلب فتح اعتماد إضافى.

ولتجنب الالتجاء إلى الاعتمادات الإضافية، تلجأ بعـض الـدول إلـى إدراج اعتماد إجمالى أى مبلغ من المال لا يكون مخصصاً لغرض معين، وإنما ينفق منه على النفقات غير المنظورة - أى الطوارئ ويكون الصرف من هـذا الاعتماد الإجمالى عادة من سلطة وزير المالية ولاشك أن هذا عـلاج سـليم لتجنب الالتجاء إلى الاعتمادات الإضافية بشرط أن يخضع الصرف مـن هـذا الاعتماد الإجمالى لرقابة دقيقة من جانب السلطة التشريعية.

٤- مرحلة الرقابة على الموازنة

والمراقبة على تنفيذ الموازنة العامة هـى الوسـيلة الفعالـة لتتبـع الأموال العامة إنفاقاً وتحصيلاً والتأكد أنها تتم بالصورة المطلوبة وفى الحدود المقررة. فبالنسبة للنفقات العامة يكون الهدف هو التأكد من أن الإنفاق يتـم بالشكل الذى ارتضته السلطة التشريعية الممثلة للشـعب باعتبـاره الممـول الأصلى للموازنة والدولة، وبالنسبة للإيرادات العامة يكون الهدف هو التـأكد من تحصيل مختلف أنواع الإيرادات كما جاءت فى الموازنة العامـة، وإزالـة العقبات التى تعترض عمليات التحصيل.

ويمكن التمييز بين ثلاثة أنواع للرقابة وفقاً للجهة التى تقـوم بذلـك وهى على النحو التالى :

١/٤- رقابة السلطة التنفيذية

والتى تتم للتأكد من سلامة تنفيذ الإجراءات المالية والتى تقوم بـها الأجهزة الحكومية وتسمى المراقبة أو الرقابة السابقة على الصرف ويقوم بها وزارة المالية بواسطة المراقبين الماليين، بهدف تقليل فرص ارتكاب الأخطـاء

المالية أو التزوير ومن ثم المحافظة على الأموال العامة والدقة فـــى تطبيـــق القوانين واللوائح والتعليمات المالية.

٢/٤- رقابة السلطة التشريعية

وعادة ما تتم عن طريق جهاز ينشئه البرلمان أى السلطة التشـــريعية لهذا الغرض، وعلى هذا الجهاز أن يقدم للبرلمان تقييمه لحسابات الموازنـــة وتنفيذها.

وفى مصر يقوم بذلك الجهاز المركزى للمحاسبات ويقوم بما يســـمى بالرقابة اللاحقة على الصرف، ويتمتع بالاستقلال التام عن الحكومة.

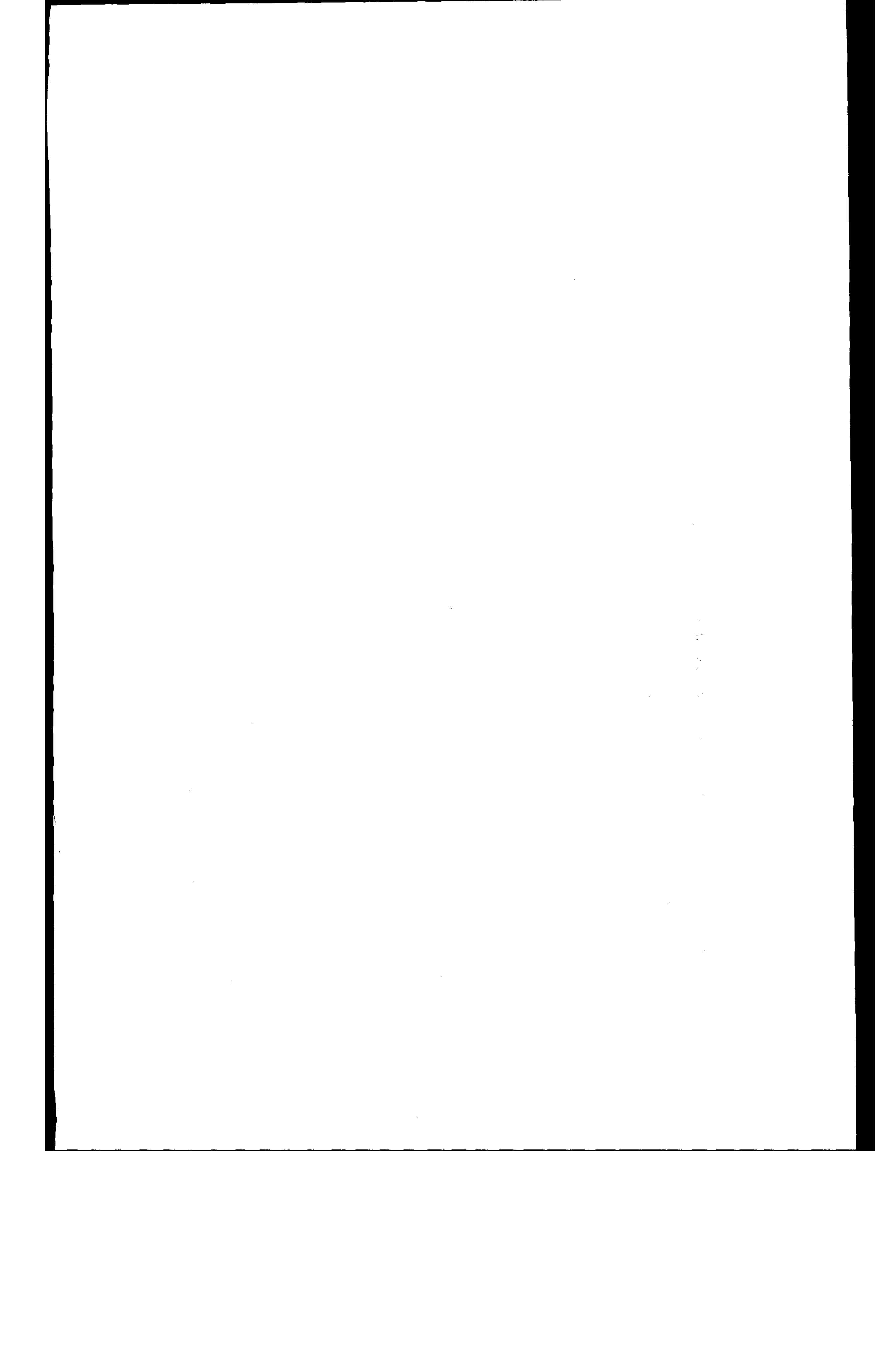
وتؤدى رقابة السلطة التشريعية، إلى مراعاة الدقة فى تنفيذ الموازنـــة العامة والحيلولة دون إهدار المال العام.

٣/٤- الرقابة السياسية والشعبية

وتمارسها المنظمات السياسية والنقابية، وهذا النوع يحتاج إلى تفعيل فى الآونة الأخيرة فى عصر العولمة وذلك مع تزايـــد دور المجتمـــع المدنـــى فى الدول المختلفة فى الألفية الثالثة.

الفصل السادس

التحولات فى وظائف الموازنة العامة والاتجاهات الحديثة فى تبويبها



الفصل السادس

التحولات فى وظائف الموازنة
والاتجاهات الحديثة فى تبويبها

يحاول هذا الفصل تتبع تطور الوظائف الإدارية والمالية للموازنة العامة وبحسب التطور التاريخى لهذه الوظائف فى العالم، وتأصيلها، مع التركيز على المتطلبات العملية للتطبيق العملى لكل مرحلة.

وكانت النظرة الأولى لوظيفة الموازنة العامة أنها أداة للرقابة المالية فقط انطلاقاً من مفهوم موازنة الرقابة، وهى الوظيفة الأولى البارزة حتى الآن للموازنة العامة، ثم تطورت الموازنة العامة ودخلت مرحلة جديدة حيث أصبح ينظر إليها على أنها أداة تعمل على رفع الكفاءة الإدارية لأجهزة السلطة التنفيذية ويطلق على الموازنة فى هذه المرحلة، أسم موازنة البرامج والأداء، وفى المرحلة الثالثة كانت الوظيفة الرئيسية للموازنة العامة هى خدمة خطة التنمية الشاملة للدول التى تأخذ بها، حيث اعتبرت الموازنة بمثابة مرحلة سنوية من مراحل الخطة وبذلك ظهرت ثلاثة وظائف رقابية جديدة للموازنة هى وظيفة الرقابة المالية، ثم وظيفة الرقابة الإدارية، ثم وظيفة الرقابة على تنفيذ الخطة.

لذلك ستنقسم الدراسة فى هذا الفصل إلى خمسة مباحث، يخصص مبحث لكل وظيفة من الوظائف الرقابية الثلاثة، كما يخصص مبحث رابع للمحاولة الرائدة لتطوير الموازنة بحيث تخدم أهداف الرقابة الثلاثة وهو ما عرف "بأسلوب موازنة التخطيط والبرامج" ويخصص مبحث خامس لدراسة المحاولات الأخيرة لدعم الوظائف الثلاثة بحيث تصبح أكثر فاعلية، وأهم هذه المحاولات ما يعرف باسم "الموازنة على الأساس الصفرى".

اولاً: موازنة الرقابة المالية

فى أوائل تطبيق فكرة الموازنة العامة لم تكن أساليب المحاسبة الحكومية وأساليب الرقابة والضبط الداخلى قد تطورت بالقدر الكافى، فقد كانت نظماً أولية متأخرة وقاصرة إلى حد كبير، والدليل على ذلك هو كثرة حالات الإنفاق والصرف دون وجه حق، وكثرة حالات الاختلاس والتلاعب وعدم الكشف عن هذه الحالات إلا صدفة أو بعد وقوعها بوقت كبير، كذلك كان الشائع فى الوحدات الحكومية آنذاك هو نفاد الأموال المخصصة للأجهزة المختلفة قبل انتهاء السنة المالية وبالتالى العجز عن سداد مهايا الموظفين واستحقاقات المقاولين فى موعدها بل امتد التأخر فى صرف المرتبات لأكثر من ستة شهور، لذلك كانت هناك حاجة ماسة لوجود أداة لوقاية المال العام من عبث العابثين. لذلك وجود الباحثون أنه من الممكن استخدام الموازنة العامة – والتى كانت وظيفتها الأساسية ذات طبيعة سياسية ودستورية – كأداة للتغلب على العديد من عيوب نظام المحاسبة الحكومية وأساليب الرقابة الداخلية وذلك بعد إجراء بعض التعديلات فى هيكل الموازنة العامة مع إنشاء ما يسمى "الحساب الختامى".

وقد استتبع التطوير ضرورة أن تبوب الموازنة العامة بشكل أكثر تفصيلا، سواء بالنسبة لجانب النفقات (المصروفات) أو جانب الموارد (الإيرادات)، حيث لم يعد التقسيم السابق – الذى كان يتسم بالعمومية والشيوع– ملائما، لذلك عرف تقسيم الموازنة إلى أبواب وبنود وفروع، بعد أن كانت الاعتمادات توزع على الوزارات وعلى المصالح التابعة لهذه الوزارات بشكل إجمالى دون تفصيل، كما كانت الإيرادات العامة تبوب بشكل إجمالى أيضا طبقا لجهات التحصيل.

١-نشأة وتطور موازنة الرقابة المالية

من المرجح أن أول تطوير لوظائف الموازنة العامة بحيث تظهر وظيفة الرقابة المالية يرجع إلى البحوث التى قام بها "مكتب نيويورك للأبحاث البلدية New York Bureau of Municipal Research". الذى إنشاء عام ١٩٠٦، وقد بدأ القائمون على هذا المكتب أبحاثهم بإعداد الموازنة العامة لولاية نيويورك، وقدم المكتب تقريره الأول فى شكل موازنة عامة للمدينة لسنة ١٩٠٨. وقد لاقت هذه الموازنة بتقسيمها الجديد وما أرفق بها من بحوث وتقارير محاسبية ومالية تأييداً كبيراً من مختلف الأوساط المحلية والفيدرالية.

وتطلبت البحوث المذكورة تبويب الموازنة على أساس إعادة تقسيم الاعتمادات المخصصة لكل وحدة حكومية على أساس إظهار السلع والخدمات التى يتوقع شراؤها بشكل تفصيلى، أى أصبح هناك تقسيمان، التقسيم الأول وهو التقسيم الوظيفى التقليدى، والثانى هو التقسيم النوعى الجديد.

وتطور هذا التقسيم بحيث أصبحت الاعتمادات بعد تقسيمها وظيفياً حسب الوزارات والمصالح تقسم داخلياً بحسب التقسيم النوعى، ثم تقسم داخلياً بحيث توزع على أساس زمنى أى كل ثلاث شهور أو كل شهر.

ومع مرور الزمن أصبح الهدف الرئيسى للموازنة العامة هو الرقابة على المال العام، كما أصبح ذلك الهدف موضوعاً لدراسات وبحوث تطوير الموازنة العامة فى أى دولة فى نهاية العشرينات من هذا القرن بحيث لم يكن هناك أى مجال لمناقشة استخدام الموازنة العامة لخدمة أى هدف آخر بخلاف هدف الرقابة المالية، وذلك مع عدم الإخلال بالاقتناع العام بأن هذه الأداة هى أداة دستورية ترسى دعائم الديمقراطية وتخضع لرقابة واعتماد السلطة التشريعية.

٢- أثر موازنة الرقابة المالية على نظم الرقابة والمحاسبة

ولقد أوجد هذا التطوير فرصة الرقابة قبل الصرف للتأكد من وجـــود أموال مخصصة لهذا الغرض. وهو ما عرف بعد ذلك باسم "الارتبـــاط" علـــى أبواب وبنود الموازنة قبل إتمام الشراء أو التعاقد، كما أدى ذلك إلى وجـــوب مراجعة وفحص المستندات المؤيدة للشراء أو التعاقد أثناء عملية الصـــرف، كما أوجد أيضاً الرقابة بعد الصرف عند إعداد الحساب الختامى وبذلك أحكمت الرقابة الداخلية على صرف المال العام وفق أسلوب جديد لم يكن معروف مـن قبل.

وقد أستدعى تطبيق الأسلوب الجديد إعادة تنظيم الوحدات الحســـابية وإعادة تصميم المستندات والمجموعة الدفترية كذلك إعادة تصميـــم الـــدورة المستندية للإنفاق والتحصيل، الأمر الذى أدى إلـــى زيـــادة كفـــاءة أجـــهزة المحاسبة الحكومية وبالتالى زيادة كفاءة أجهزة الإدارة الحكومية بشكل عـــام غير أن تطبيق هذا الأسلوب قد صادف صعوبات كثيرة نظراً لتضارب المفاهيم وعدم وضوح الغرض من إعادة تقسيم الإنفاق العام لدى القائمين على إعـــداد الموازنة آنذاك، حيث أن التطبيق أوضح وجود تعارض بين التقسيم الوظيفـــى والتقسيم النوعى، إلا أن الدراسة المتأنية أدت إلى استقرار استخدام التقســـيم النوعى وبالتالى إقرار استخدام موازنة الرقابة.

٣- تقسيم تبويب موازنة الرقابة المالية

يتميز تقسيم النفقات فى موازنة الرقابة بعدد من السمات منها:

١/٣- التبويب وفق الوحدات التنظيمية: وهو التقسيم التقليـــدى الـــذى كـــان متبعاً قبل ظهور موازنة الرقابة، وأهتم الأسلوب الجديد بهذا التقســـيم حيث اعتبره نقطة انطلاق يتبعها تقسيمات فرعية أخرى.

٢/٣- التبويب المحاسبي: حيث يتم الفصل بين المصروفات الإيرادية والمصروفات الرأسمالية حيث يفرد باب للمصروفات الرأسمالية مستقل عن باقي أبواب النفقات الدورية الباقية.

٣/٣- التبويب النوعي: حيث يبين السلع والخدمات التي تنوى الوحدة شراءها خلال السنة، وتبوب وفقا لأقسامها الرئيسية حيث يفرد باب للمرتبات والأجور وما في حكمها، وآخر للمستلزمات السلعية.

وقد أدخل على هذا التبويب أشكال متعددة عند تطبيق موازنة الرقابة المالية في الدول المختلفة، ولكن أهم ما يجب مراعاته عند التبويب هو أن يتم بالقدر الذى يسمح بمتابعة هذه الأبواب والبنود في يسر وكفاية.

ويتطلب التطبيق العملي ضرورة وجود نظام موحد لتبويب الحسابات في كل وحدات الجهاز الإدارى للدولة، كذلك ضرورة وجود تفصيل كافي وموحد أيضا لأبواب وبنود الإنفاق.

وحرصا على التمسك بالتقسيمات الموضوعة وهى أساس التطوير الذى أدى إلى ظهور موازنة الرقابة المالية، فإن حرية التصرف في تنفيذ الموازنة تكون عادة في أضيق الحدود، بحيث يصعب التحويل من بند لآخر أو من لباب لآخر، كذلك يصعب تجاوز الاعتمادات المخصصة، بحيث يكون النقل والتجاوز من سلطة الوزارة المعنية (وزارة المالية مثلا) بل والسلطة التشريعية في بعض الأحوال.

وإذا قسمنا دورة حياة الموازنة العامة وفقا لهذا الأسلوب فإنها تنقسم إلى المراحل الأربعة الآتية:

مرحلة الإعداد، ثم مرحلة التحضير، ثم مرحلة تنفيذ، وأخيرا مرحلة المتابعة، وفي مرحلة الإعداد يقوم جهاز إعداد الموازنة العامة بوضع تعليمات إعداد الموازنة وتوزيعها على الوحدات، حيث تقوم هذه الوحدات بوضع

تقديراتها وفق الجداول ووفق التعليمات المبلغة لها. وفى مرحلة التحضير يقوم الجهاز بتجميع تقديرات الوزارات والمصالح والتنسيق بين تلك التقديرات فى حدود الموارد المتوقعة بحيث يمكن إعداد الموازنة الشاملة، وفى المرحلة الثالثة تبلغ الوحدات بالاعتمادات المخصصة لها مقسمة وفق التقسيم المذكور، حيث تبدأ فى الصرف منها وفق تعليمات الموازنة المبلغة إليها، وفى المرحلة الرابعة تتم محاسبة الوحدات عما تم إنفاقه، والتأكد من مطابقتها للتعليمات وعدم حدوث أى مناقلات أو تجاوزات دون اعتماد سابق من السلطة المختصة وتعتبر المرحلتين الثالثة والرابعة من أهم المراحل فى دورة حياة موازنة الرقابة المالية، وهو ما يميزها عن المراحل الأخرى لتطور الموازنة العامة للدولة.

ويلاحظ أن استخدام الأساليب العلمية فى مناقشة تقديرات الوحدات الحكومية لا تطبق فى هذه المرحلة، كما أن عملية التجميع والتنسيق بين تقديرات الوحدات فى ظل الموارد المتوقعة لا تستخدم فيها أساليب علمية محددة، بل تقدم على أساس اجتهادى يقوم على محاولات للإقناع المنطقى والمساومة.

ونظراً لأن المرحلة الرئيسية فى إعداد الموازنة هى المرحلة الثالثة والرابعة أى التنفيذ والمتابعة، ونظراً لأن الهدف الرئيسى هو الرقابة المالية، فإن جهاز إعداد موازنة الدولة على أساس الرقابة المالية يتشكل أساساً من المحاسبين، وذلك نظراً لطبيعة العمل من ناحية ولما يتوفر لهذه الفئة من خبرة ودراسة تمكنهم من تنفيذ الأهداف الرقابية من ناحية أخرى.

وتقع مسئولية التخطيط للموازنة العامة على عاتق جهاز مركزى واحد، هو جهاز إعداد الموازنة العامة، أما مسئولية الإدارة فلا يعهد بها للجهاز المركزى للموازنة، فهو غير مسئول عن إدارة الأعمال التى وردت بالميزانية فى شكل بنود الإنفاق، بل تكون كل وحدة إدارية مسئولة عن إدارة

أعمالها دون الرجوع للجهاز المركزى طالما أن إنفاقها لا يخرج عما أجازته لها السلطة التشريعية فى الموازنة. أما مسئولية الرقابة فيشترك فيها الجهاز المركزى للموازنة عن طريق مندوبيه فى الوحدات الحكومية الذين يقومون بمراقبة الإنفاق قبل الصرف عن طريق الارتباط، وتقوم الوحدات الحكومية بمراقبة التنفيذ أثناء الصرف وفق أساليب الرقابة الداخلية، والمحاسبة الحكومية، أما المراقبة بعد الصرف فتتم عن طريق جهاز المحاسبة العامة -الجهاز المركزى للمحاسبات فى مصر- وعن طريق إعداد الحساب الختامى، ومقارنة تقديرات الموازنة بالإنفاق الفعلى فى الحساب الختامى، وكذلك عن طريق المراجعة الخارجية التى يجريها مراجعوا جهاز المحاسبة العامة.

٤- استقرار وظيفة الرقابة المالية للموازنة العامة

كان الدافع وراء ظهور موازنة الرقابة المالية هو محاولة فرض رقابة على المال العام حيث لم تكن أساليب الرقابة الداخلية والمحاسبة الحكومية قد تطورت بشكل كاف بحيث تقوم بدورها الرقابى على وجه كامل، ولكن بظهور موازنة الرقابة المالية نشطت البحوث المحاسبية وظهرت النظريات التى تعالج المشاكل المالية للأنشطة الحكومية والتى أرست الأسلس العلمى للمحاسبة الحكومية والرقابة الداخلية فى الوحدات الإدارية، وقد ظهر فى تلك الفترة أيضاً تطبيق نظرية الأموال المخصصة فى الحكومة والتى تربط بين الموارد المالية المخصصة للوحدات الحكومية وتنفيذ الهدف الذى خصصت له.

كما ظهرت واستقرت فى تلك الآونة عمليات المراجعة والرقابة الداخلية وأثناء الصرف، وأيضاً بعد الصرف عن طريق الحساب الختامى، بجانب تطور وازدهار أجهزة المراجعة الخارجية الحكومية – مثل ديوان المحاسبة- الجهاز المركزى للمحاسبات فى مصر، أو محكمة المحاسبة فى

فرنسا أو المراجع العام فى بريطانيا، واتصفت طبيعة عمـــل هـــذه الأجـــهزة بالاستمرارية.

ثانيا: موازنة البرامج والاداء

بعد أن فقدت الموازنة العامة أهميتها كأداة للرقابة نتيجة لاســـتقرار نظم المحاسبة الحكومية والرقابة الداخلية، ظهرت محـــاولات مســـتمرة فـــى العديد من الدول تهدف إلى زيادة الاستفادة من الموازنة العامة والتحول إلـــى خدمة وظيفية جديدة تركز على إصلاح الأداة الحكومية عن طريـــق التركـــيز على النواحى الإدارية دون المالية، ومن ثم بدأت تتبلور مرحلة جديـــدة مـــن مراحل التطور الوظيفى سميت فى الأول باسم "مرحلة موازنة الإدارة".

وبالرغم من أنه لا يوجد تاريخ محدد أو عمل معين يمكن القول بأنـــه يحدد نقطة التحول فى أهداف الموازنة العامة من موازنة رقابة ماليـــة إلـــى موازنة إدارة، إلا أنه يمكن القول بأنه مع بداية الثلاثينات من القرن العشـــرين ظهرت فى الولايات المتحدة الأمريكية حركة تنادى بضرورة تطبيـــق أســـاليب الإدارة العلمية الحديثة فى مجال الإدارة الحكومية.

١-أسباب التحول إلى موازنة البرامج والاداء

قام الباحثين بإظهار أهم الأسباب التى أدت إلى تحول الاهتمـــام مـــن التركيز على الرقابة المالية إلى خدمـــة الإدارة الحكوميـــة ورفـــع كفاءتـــها الحكومية فى الآتى:

١/١- إدخال أساليب الإدارة العلمية فى المجال الحكومى.

٢/١- ظهور أنظمة وأجهزة للرقابة المالية منفصلة عن جهاز الموازنة فـــى كثير من دول العالم، مثل رقابة الجهاز المركزى للمحاسبات فى مصر.

٣/١- معالجة كثير من مواطن الضعف والعيوب الإدارية التى تطلبت ظـــهور موازنة الرقابة المالية عن طريق القوانين والنظم واللوائح الحكومية.

١/٤- الاهتمام بنوعية الخدمة المدنية والارتقاء بها وتدريب العاملين المستمر.

١/٥- تطبيق النظم المحاسبية التى تحقق الرقابة الداخلية فى المجال الحكومى والاستعانة بالأسس والقواعد المحاسبية فى تحقيق الرقابة المالية.

١/٦- تطور قوانين التوظيف والمشتريات والمخازن الحكومية، بحيث أمكن إحكام الرقابة على عمليات الشراء والبيع الحكومية، عمليات الأجور والمرتبات وتنظيم المخازن الحكومية، وبذلك يتم إحكام الرقابة دون الحاجة إلى استخدام الموازنة العامة لتحقيق ذلك.

٢- نشأة وتطور موازنة البرامج والأداء

كانت الموازنة العامة فى الولايات المتحدة معروفة على مستوى الولايات فقط، حيث لم تطبق هذه الأداة على المستوى الفيدرالى إلا فى عام ١٩٢٣ كنتيجة لضغط الرأى العام والصحافة الأمريكية، ونتيجة للبحوث المستفيضة التى الاسترشاد بها.

عند تطبيق هذه الأداة لم تتوقف هذه البحوث عند هذا الحد بل استمرت لتطوير هذه الأداة ولتحويلها إلى أداة أكثر نفعاً من مجرد كونها أداة للرقابة حتى كانت فترة الأربعينات حيث استقرت فكرة ضرورة تطوير الموازنة العامة لخدمة وظيفة الرقابة الإدارية.

ونتيجة لتوصيات هذه البحوث كونت فى عام ١٩٤٦ لجنة تهدف إلى إصلاح الأداة الحكومية سميت لجنة هوفر "Hoover Commission" ولقد أوصت هذه اللجنة بضرورة إعادة صياغة موازنة الحكومة الفيدرالية بحيث يقسم جانب النفقات إلى قسمين، القسم الأول خاص بالنفقات الجارية، والآخر خاص بالنفقات الاستثمارية مع إعادة تقسيم النفقات فى الحالتين بحسب البرامج والأنشطة والمشروعات ويمكن القول بأن عملية إعادة التقسيم هذه

قد ساعدت فى الوصول إلى الأسلوب الذى سمى فيما بعد باسم "موازنة البرامج والإنجاز أو البرامج والأداء".

وتكونت بعد ذلك لجنة هوفر الثانية عان ١٩٥٥، حيث طورت بحوث اللجنة الأولى مستفيدة من نتائج تطبيقها عملياً، وقد توصلت إلى تقسيم وتبويب جديد للموازنة العامة سمى (موازنة البرامج والأداء) وطبق هذا الأسلوب على الموازنة الفيدرالية عام ١٩٥٦، كما تم تطبيقه بعد ذلك فى العديد من الدول المتقدمة بل والدول النامية، كما اهتمت الأمم المتحدة بذلك، وأصدرت كتيباً بتوصياتها فى هذا المجال، والذى كان لها عظيم الأثر فى انتشار تطبيق هذا الأسلوب.

٣- تقسيم وتبويب موازنة البرامج والاداء

تعرف موازنة البرامج والأداء بأنها أسلوب "لتبويب الموازنة يركز على الاهتمام على ما تقوم بأدائه الدولة من أعمال وليس على ما تشتريه من سلع أو خدمات".

أى أن التقسيم النوعى للنفقات لم يعد ذا أهمية، كما توصف بأنها أسلوب يحول اهتمام المسئولية من وسائل تنفيذ العمل (مشتريات السلع والخدمات) إلى العمل المطلوب أداؤه أو تنفيذه، وهذا يعنى إحلال تقسيم النفقات العامة إلى مشروعات وبرامج بدلاً من التقسيم النوعى الذى كان متبعاً فى موازنة الرقابة المالية.

ونظراً لأن هذه الموازنة تهدف إلى رفع الكفاءة الإدارية لأجهزة الحكومة فهى تحاول أن تدفع الحكومة إلى وضع خطط وبرامج تنظم كل نشاط يقويه كل جهاز من أجهزة الدولة وهى بذلك ترفع كفاءة وظيفة إدارية هامة وهى وظيفة التخطيط، كما ترفع من كفاءة وظيفة التنسيق حيث تجبر الأجهزة التى ستشترك فى تنفيذ برنامج أو برامج مشتركة من إيجاد التنسيق بينها، هذا بجانب دعمها لعملية الرقابة الإدارية.

وتنبع أهمية هذه الموازنة أساساً من أن وجود برامج يؤدى إلى رفع كفاءة الإدارة لدرجة أن البعض ينادى بتسمية تلك الأداة باسم موازنة البرامج فقط وليس موازنة البرامج والأداء. ويمر العمل فى هذه الموازنة بعدد من المراحل:

المرحلة الأولى:

إن حجر الزاوية فى تقسيم وتبويب هذه الموازنة أولاً التقسيم بحسب البرامج الحكومية التى تنوى السلطة التنفيذية إنجازها خلال سنة الموازنة، ثم تقسم هذه البرامج إلى مجموعتين، جارية واستثمارية، وذلك بحسب طبيعة البرامج، وبعد ذلك تقسم جميع البرامج -جارية واستثمارية- إلى مجموعة مشروعات وأنشطة وهى نقطة الارتكاز للموازنة التى تبنى عليها تقديرات الاعتمادات وكذلك المحاسبة والتقارير.

المرحلة الثانية:

ومن المعروف أن أعمال الوحدات الحكومية تقوم على إنجاز وأداء خدمات أو سلع معينة للجماهير، وهذه الخدمات يجب أن توضع تحت لواء مشروع أو نشاط معين، وهذا النشاط أو المشروع يجب أن يكون فى إطار برنامج رئيسى يسند تنفيذه إلى وزارة معينة أو هيئة، عادة وزارات مشتركة أو هيئة عامة ووزارات. أى أنه فى هذه الحالة، المرحلة الثانية تقوم على تقسيم البرامج إلى أنشطة ومشروعات، ويحدد نصيب كل وحدة حكومية بحسب التقسيم الوظيفى من هذه البرامج والأنشطة مع مراعاة أنه سبق تقسيم هذه المشروعات والأنشطة إلى جارية واستثمارية.

المرحلة الثالثة:

وفى هذه المرحلة تقوم كل وحدة حكومية بتقسيم نصيبها من المشروعات والأنشطة إلى وحدات أداء وهى تمثل وحدات الخدمات -أو السلع- التى ستقدمها للجمهور. وتعتبر هذه المرحلة من أصعب المراحل

حيث يتطلب من كل وحدة حكومية تحديد وحدات الأداء والتى ستقوم بها، وهى تفصيل للخدمات التي ستؤديها. فالمدرسة تقوم بتحديد عدد التلاميذ التى ستقوم بتعليمهم خلال السنة في ظل معدلات تعليمية محددة، كذلك تقوم المستشفى الحكومي بتحديد عدد المرضى من كل نوع (داخلى - خارجى) وبحسب كل تخصص تقدم معدلات أداء متعارف عليها وهكذا.

أى أن هذه المرحلة تتطلب ضرورة توافر معدلات لأداء النشاط والمشروع، وإعداد هذه المعدلات يتم بناء على طرق فنية مثل عدد ساعات العمل أو توزيع عبء العمل وما شابه ذلك وهذه الطرق تقوم على أن التقديرات الوظيفية يجب على أن تزيد بأية حال عن الاحتياجات الفعلية بصورة واقعية للأنشطة أو المشروعات داخل نصيب الوحدة من البرنامج.

المرحلة الرابعة:

وتعد هذه المرحلة تحديدا شاملا لميزانية الدولة حيث تقوم باستخدام قواعد المحاسبة عن التكاليف فى حساب تكلفة وحدة الأداء فى شكل يكاد يكون معياريا، وهى مرحلة متقدمة محاسبيا، ويلاحظ أنه فى موازنة الرقابة المالية كان الأسلوب المستخدم هو المحاسبة المالية الحكومية، أما استخدام التكاليف فهو إجراء متقدم من الناحية الإدارية، حيث يتم حساب تكلفة وحدة الأداء باستخدام أساليب المحاسبة عن التكاليف،وبضرب عدد الوحدات الواجب إنجازها فى الموازنة فى متوسط تكلفة الوحدة ينتج إجمالى قيمة الاعتمادات التى ستقدم للوحدة الإدارية الحكومية، بحيث تكون ملزمة بتنفيذ عدد وحدات الأداء دون نقص فى حدود الاعتمادات المحددة لها ودون زيادة. وبذلك تفرض رقابة على كفاءة الأداء عند كل تكلفة معيارية، وبالتالى تكون الرقابة مزدوجة فهى رقابة على تنفيذ وإنجاز وحدات أداء وفق مستويات قياسية أى رقابة كمية وكيفية، ومن ناحية أخرى فهى رقابة على إنجاز وحدات الأداء وفق معدلات تكاليف قياسية بما يضمن عدم حدوث إسراف أو ضياع غير حتمى.

المرحلة الخامسة:

وتجرى فى نهاية السنة المالية وفيها يتم مقارنة الفعاليات التى تـــم إنجازها بالتقديرات، وهى تناظر مرحلة (الحساب الختامى) فى موازنة الرقابـة المالية، وتعتبر هذه المرحلة تقييمـــاً لأداء الوحـــدات الحكوميـــة ومحاســبة المسئولين عن إنجازاتهم خلال السنة وفق أسلوب علمى.

ويلاحظ على هذه الموازنة أن مرحلة تحضير الموازنـــة تكـــون مـــن مسئولية الوحدات الحكومية ولا تتم وفق أسلوب موازنـــة الرقابـــة الماليـــة، وتترك للوحدات عند تحضير الموازنة كل فيما يخصه، على أن تراجـــع علـــى المستوى الأعلى فالأعلى، بحيث يتم التنسيق بينها فى جهات الموازنة، والتـــى تخطر الوحدات بما أوكل إليها من برامج وأنشـــطة فـــى شـــكل وحـــدات أداء تنفيذية، وفى شكل اعتمادات هى مجموع متوسطات تكلفة أداء تلك الوحدات.

ويختلف دور جهاز موازنة الأداء عنه فى موازنة الرقابـــة الماليـــة، حيث تنحصر الوظيفة الرئيسية فى عملية تقييـــم أداء الوحـــدات الحكوميـــة، ويكون هذا الجهاز مسئولاً عن إعداد تقرير الأداء الختامى لكل وحـــدة وهـــو بمثابة الحساب الختامى فى موازنة الرقابة المالية، ويســـتخدم الجـــهاز فـــى عملية الرقابة معدلات الأداء ومعدلات التكاليف لإحكام الرقابـــة علـــى كفـــاءة الجهاز الإدارى للدولة.

ونظراً لطبيعة هذا الآداء، فإن العاملين فى جـــهاز الموازنـــة يجـــب عليهم، ويجب أن يكونوا، متخصصين فى علوم إدارة الأعمال والعلوم الإدارية الأخرى، بجانب علوم القياس المحاســبى، مثـــل المحاســبة عـــن التكـــاليف والمحاسبة الإدارية، بعكس الحال فى موازنة الرقابـــة الماليـــة حيـــث كـــانت الغالبية متخصصة فى المحاسبة المالية الحكومية.

وتتطلب هذه الموازنة أن تتضمن وثيقة الموازنـــة وصفـــاً تفصيليـــاً لبرامج الحكومة والأنشطة التى تزمع القيام بها خلال السنة الماليـــة التاليـــة،

وهذا الوصف يعطى لقارئ الموازنة صورة عما يتم عملـــه داخــل الأجـــهزة الحكومية، وبالتالى يعطى التبرير للاعتمادات الحكومية، حيث توضح لدافعـــى الضرائب أوجه استخدام الموارد العامة، بخلاف الوضع فى موازنـــة الرقابـــة المالية حيث كانت وثيقة الموازنة تتضمن مجموع قيم البنود والأبـــواب التـــى توضح مقدار ما تنوى الحكومة إنفاقه.

وتظهر مشكلة عند تطبيق فكرة موازنة البرامج والأداء وذلـــك فـــى حالة تعارض أو تشابك برامج الوحدات الحكومية المختلفة، وقد يحدث ازدواج فى الأنشطة بحيث تقوم وحدة بأداء بعض الأنشطة أو البرامج التى قد تقـــوم بها وحدة أخرى. ويظهر ذلك فى حالة غياب التخطيط الكامل لأنشـطة جميـــع الوحدات الحكومية.

ويمكن أن تفقد الموازنة البرامج والأداء أهميتها فـــى حالـــة تطـــور أساليب الإدارة الحكومية واستخدام أساليب الإدارة العلمية المعروفة والمتبعـــة فى الوحدات الاقتصادية غير الحكومية كالشركات والمنشآت الخاصة.

ثالثاً: موازنة التخطيط الشامل

لعل من الملاحظ أنه فى الدول التى استندت للتخطيط كأســلوب لإدارة اقتصادها هى تلك الدول التى كانت اشتراكية والتى اعتبرت الخطـــة الشـــاملة المحور الذى تدور حوله جميع الأنشطة الاقتصادية فى هذه الـــدول، كمـــا أن الإنفاق الحكومى فى تلك الدول – سواء الإنفاق على الأنشـــطة الخدميـــة أو الأنشطة الإنتاجية – كان يمثل الجانب الأعظم من الإنفاق الحكومى، لذلك كـــان الاهتمام بالموازنة العامة باعتبارها أداة تساعد على تنفيذ الخطـــة الشـــاملة، وفقدت الموازنة أهميتها من حيث كونها أداة للرقابـــة الماليـــة نظـــراً لتقـــدم أساليب الرقابة المالية والمحاسبية الحكومية فى تلك الدول.

ولم تلق هذه المرحلة من مراحل تطور الموازنـــة العامـــة الاهتمـــام الكافى من ناحية البحث العلمى فى فترة الخمسينات وبداية الســـتينات نظـــراً

لعدم القبول العام فى المجتمعات الرأسمالية للفظ "التخطيط الشامل" حيث ساد فى تلك الفترة فى الولايات المتحدة الأمريكية أعتقاد بأن هذا اللفظ مرادف للشيوعية ويرتبط بالفكر الماركسى، ومع ذلك فإن الباحثين هناك استخدموا لفظ البرمجة أو مجموعة البرامج "Programming or Programs " ليحل محل لفظ التخطيط الشامل أو التخطيط القومى فى الكتابات الخاصة بالموازنة العامة فى تلك الحقبة الزمنية.

١-أسباب التحول إلى موازنة التخطيط

لعل السبب الرئيسى الذى دفع تلك الدول التى كانت اشتراكية، للتحول من موازنة الرقابة المالية إلى موازنة التخطيط الشامل هو أن محور النشاط الاقتصادى والاهتمام السياسى فى تلك الدول هو الخطة الشاملة للدولة، وأن تجند جميع الجهود لخدمة التخطيط الشامل، لذلك أمكن التوصل إلى إمكانية اعتبار الموازنة العامة للدولة بمثابة مرحلة سنوية من مراحل تنفيذ الخطة الشاملة، وبذلك برزت وظيفة خدمة التخطيط القومى بالنسبة لباقى وظائف الموازنة الأخرى السابق ذكرها وهى وظيفة الرقابة المالية، والرقابة الإدارية، وسميت تلك المرحلة باسم مرحلة موازنة التخطيط، أو موازنة التخطيط القومى أو موازنة الرقابة على الخطة أو التخطيط وتم ذلك فى الاتحاد السوفيتى (سابقاً) عام ١٩٥٩.

وإذا حاولنا دراسة أسباب بروز خدمة وظيفة الرقابة على الخطة بالنسبة لباقى وظائف الموازنة لأمكن تلخيص ذلك فى الآتى:

١/١- تزايد الاهتمام بالتخطيط الشامل فى العديد من الدول، حيث لم تقتصر على الدول الشيوعية فقط بحيث أصبحت الخطة الشاملة هى محور النشاط الاقتصادى للعديد من الدول.

٢/١- تعاظم دور الدولة، والقطاع العام، فى الاقتصاد القومى للعديد من الدول، بحيث أصبح الإنفاق الحكومى وإنفاق القطاع العام يمثلان الجزء

الأعظم من الإنفاق القومى، لذلك برز دور الموازنة العامة من حيث أثرها الواضح على تمويل الخطة الشاملة، وبالتالى أثر ذلك على الاقتصاد القومى.

٣/١- تعاظم دور التحليل الاقتصادى الكلى، حيث ظهر أثر القرارات الحكومية ووحدات القطاع العام الخاصة بالإنفاق على الاقتصاد القومى، وإمكانية تحقيق أهداف اقتصادية عامة - مثل تحقيق التوظيف الكامل - عن طريق السياسات المالية العامة والتى تمثل الموازنة العامة أهم دعائمها.

٤/١- ظهور فرع جديد من فروع المحاسبة مشتق من علم الاقتصاد، وهو ما يعرف باسم المحاسبة القومية National Accounting ، وهى تهدف إلى خدمة التخطيط القومى عن طريق تكوين المعلومات المحاسبية اللازمة للمخططين عن قطاعات الاقتصاد القومى، وانتشار تطبيقها فى العديد من الدول، وأصبحت المحاسبة القومية تقدم الكثير من المعلومات اللازمة لوضع هيكل الموازنة، كما أصبحت الموازنة تقدم الكثير من البيانات لتركيب الحسابات القومية.

٥/١- الخروج عن قاعدة وحدة الموازنة، بحيث أصبحت موازنات القطاع العام تمثل جزءاً مستقلاً عن الموازنة العامة ولكنه مكمل لها، وأصبح جزئى الموازنة، موازنة قطاع الخدمات الحكومية، وموازنة قطاع الأعمال العام يصوران معاً فى وثيقة واحدة هى الموازنة العامة للدولة، وفى الاتحاد السوفيتى كان حوالى ٣٠٠٠ موازنة مستقلة مرفقة بموازنة قطاع الخدمات الحكومية.

ونتيجة للعوامل السابقة أصبحت الموازنة العامة تلعب دوراً مزدوجاً فى هذه المرحلة، فهى أداة لتمويل الخطة العامة - أو الجزء الأكبر منها -

ومن ناحية أخرى أصبحت أداة للرقابة على تنفيذ المرحلة السنوية المقـــررة للسنة المالية باعتبارها أحد سنوات تنفيذ الخطة الشاملة.

٢- تقسيم وتبويب موازنة التخطيط الشامل

تهتم هذه المرحلة بتقسيم وتبويب كلا من جانبى النفقات والمـــوارد، ولعل الاهتمام بجانب الموارد ناتج من إدماج موازنات القطاع العـــام ضمـــن هيكل الموازنة العامة.

وبالتالى فإن الفائض الذى ستحققه هذه الوحـــدات، وكذلـــك العجـــز المتوقع، سيؤثر حتما على حجم الإيرادات المتوقعة، كذلك فإن الضرائب فـــى ظل نظام التخطيط الشامل لا تهدف بالدرجة الأولى إلى تمويل الإنفـــاق العـــام بقدر ما تهدف إلى تقريب الفوارق بين الطبقات، ومحاولـــة تحقيـــق العدالـــة الاجتماعية.

كذلك فى ظل موازنة التخطيط الشامل تقوم سلطات التخطيط بوضـــع أسعار لمنتجات منشآت القطاع العام منخفضة بدرجة لا تـــؤدى إلـــى تحقيـــق أرباح لهذه المنشآت، بل أنه فى بعض الحالات قد يتم تسعير منتجات ما بـــأقل من سعر التكلفة بهدف رفع المعاناة وتخفيض الأعبـــاء عـــن بعـــض فئـــات المجتمع ويظهر ذلك بوضوح فيما يسمى بسياسة "الدعم" حيـــث كـــان ينحـــى السوق جانباً فى تلك الاقتصاديات وكان من شأن ذلك أن يؤثر علـــى جـــانب الموارد فى الموازنة. لذلك يتم تقسيم موارد الموازنة العامة إلى عدة أبـــواب تميز بين الموارد السيادية، والموارد الناتجة من فوائض منشآت القطاع العلم وتعالج الخسائر والعجز فى إيرادات بعض وحدات القطاع العـــام وفـــق عـــدة أساليب تختلف من دولة لأخرى بحسب الفلسفة الاقتصادية والسياسية التـــى تتبعها تلك الدولة.

ونظراً لأن موازنة التخطيط تعد أساساً لخدمة المخطط الـــذى يحتـــاج إلى بيانات إجمالية عن الإنفاق، لذلك فإن تقسيم جانب النفقات يولد الاهتمـــام

نحو الإجماليات فى حين أن تفاصيل عناصر الإنفاق لا تظهر بالضرورة إلا بالقدر اللازم لتحليل موقف بعض مشروعات الخطة الجارى تنفيذها أو للاختيار بين البدائل الممكن تنفيذها، وعلي هذا الأساس يمكن القول بأن تقسيم جانب الإنفاق يعتمد على بيان إجماليات الإنفاق دون التفاصيل، ويلجأ إلى تقسيم البيانات وعرضها فى شكل مجموعات تسمح بالمقارنة والمفاضلة بين أوجه الإنفاق البديلة.

ونظراً لأن هدف الموازنة العامة الرئيسى هو خدمة ومساعدة التخطيط القومى والرقابة على كفاءة تنفيذ الخطة، ونظراً لأن الخطة تقوم على تقسيم النشاط الاقتصادى إلى قطاعات رئيسية، لذلك فإن جانب الموارد أنقسم إلى هذه القطاعات بحيث تحدد إجمالى الاعتمادات المخصصة لكل قطاع لتنفيذ المشروعات المسندة إليه فى الخطة.

وحيث أن الخطة الخاصة بكل قطاع تنقسم إلى قسمين، أحدهما للنشاط الجارى والآخر للنشاط الاستثمارى، فقد انقسمت الاعتمادات إلى قسمين أحدهما لتمويل النشاط الجارى، والآخر يمثل الاعتمادات المخصصة للنشاط الرأسمالى.

ونظراً لأن كلا من النشاط الجارى والنشاط الاستثمارى يتم وفق خطة معينة، وأن الخطة تشتمل على برامج محددة، فإن كلا من الاعتمادات الخاصة بالنشاط الجارى أو النشاط الاستثمارى لكل قطاع ينقسم داخلياً إلى برامج رئيسية هى نفس البرامج المدرجة فى الخطة الشاملة لكل نشاط.

ولما كانت البرامج المدرجة فى الخطة تنقسم إلى مشروعات وأنشطة فإنه يتم تقسيم البرامج فى الموازنة إلى نفس هذه المشروعات والأنشطة، ويحتاج الأمر أيضاً إلى إعادة تقسيم المشروعات والأنشطة إلى مشروعات وأنشطة فرعية قد تكون واردة فى الخطة، أو قد يضطر جهاز الموازنة العامة

بالاشتراك مع الجهات الحكومية ووحدات القطاع العام المسند إليها التنفيذ إلى إجراء هذا التقسيم الفرعي.

وبذلك يحدد الاعتماد اللازم لكل نشاط أو مشروع فرعي لسنة الموازنة، وبجمع مجموع الأنشطة أو المشروعات الفرعية داخل المشروع الرئيسي ينتج الاعتمادات المخصصة لتنفيذ المشروع الرئيسي أو النشاط الرئيسي داخل البرنامج، وبجمع الاعتمادات المخصصة للمشروعات الرئيسية داخل البرنامج ينتج إجمالي الاعتمادات المخصصة لهذه السنة المالية للبرنامج، وبجمع إجمالي الاعتمادات المخصصة للبرامج للقطاع الاقتصادي يمثل الناتج إجمالي الاعتمادات المخصصة لتنفيذ نصيب القطاع من الخطة، ومجموع اعتمادات القطاعات ينتج إجمالي الاعتمادات المالية التي تخصصها الدولة لتنفيذ نصيبها في سنة الموازنة من الخطة الشاملة، أي أنه مجموع الموازنة.

رابعا : موازنة التخطيط والبرمجة

طالعتنا المجلات العلمية المتخصصة في الولايات المتحدة الأمريكية في نهاية الستينات بعنوان لأفكار جديدة في مجالات الموازنة العامة أطلق عليها "التطور الثوري في مجال الموازنة العامة"، وهو ما أسموه "موازنة التخطيط والبرامج" "Planning Programming Budgeting System" وكانت أولى هذه الأبحاث صادرة عن معهد الإدارة العامة بجامعة نيويورك في ديسمبر ١٩٦٦.

ويمكن القول بأن هذه الأبحاث كانت إيذانا ببدء المرحلة الرابعة من مراحل التطور الوظيفي للموازنة العامة. فإن الفاحص لهذا الأسلوب الجديد يتضح له أنه يحاول خدمة الوظائف الثلاث الأساسية للموازنة في آن واحد أي خدمة الرقابة المالية وفق أسلوب موازنة الرقابة، وكذلك خدمة الرقابة الإدارية وفق أسلوب موازنة الداء، وخدمة الرقابة على التخطيط وفق أسلوب

موازنة التخطيط الشامل، وذلك بشكل متوازن فـي آن واحـد، ودون تغليـب لوظيفة عن الأخرى، فهذه الوظائف متكاملة ومتوافقة فـي النظـام الجديـد وليست متنافسة وهذا ما يجعل موازنة التخطيط والبرامج P.P.B.S تطوراً لـه قيمته فى مجالات استخدام الموازنة العامة كأداة للإصلاح الإدارى.

١-تطور نظام موازنة التخطيط والبرمجة

اختار "روبرت مكنمار" عندما تولى وزارة الدفاع الأمريكية "تشـارلز هيتش" مراقباً عاماً للحسابات بالوزارة ليتولى بذلك الإدارة الماليـة لأضخـم الأعمال فى العالم، وقد اقترح على وزير الدفاع البدء فى تنفيذ بعـض أفكـار ربط التخطيط العام للوزارة بالموازنة وذلك بشكل تجريبى عام ١٩٦٣، بحيـث إذا ثبت نجاحها بعد فترة تجريب محددة يمكن الانتقال بها إلى مرحلة التطبيـق الشامل على موازنة وزارة الدفاع الأمريكية تمهيداً لتطبيقها علـى الموازنـة العامة الفيدرالية.

وكان الأسلوب المقترح يربط بين خطط وزارة الدفـاع وبيـن نظـام الموازنة الأمريكية الذى يقوم على أساس نظام موازنة الأداء، بحيـث صـدر دليل موازنة وزارة الدفاع يشير إلى أن خطـة السـنوات الخمس للقـوات المسلحة الأمريكية وهو البرنامج الرسمى وزارة الدفاع يعتبر فى نفس الوقـت الهيكل المالى. وبحيث ترتبط أنشطة الخطة بالموارد وبنظام الإدارة فى كافـة أجهزة الوزارة.

وقد كان ذلك باعثاً للباحثين ومراكز البحوث على تطوير الأفكار التـى وردت فى موازنة وزارة الدفاع للاستفادة منها وتطوير الموازنة الفيدراليـة، وقام بهذا الدور معهد الإدارة العامة التابع لجامعة نيويورك.

٢- أسباب التحول إلى أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة:

يمنك القول بأن من أهم أسباب التحول من أسلوب موازنة الداء إلـى أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة هو ما قدمته موازنة الأداء نفسها من أفكار للباحثين فى مجالات الموازنة بحيث مهدت الطريق للأسلوب الجديد.

كذلك فإن الحاجة إلى معالجة دور الوحدات الإدارية الحكومية في تنفيذ الأهداف القومية التى يسعى المجتمع إلى تحقيقها هى التى دفعت إلى التفكير فى هذا الأسلوب الجديد. بحيث لا تصبح كل وحدة حكومية لها أهدافها المنعزلة عن أهداف غيرها من الوحدات الأخرى.

وإذا علمنا أن الولايات المتحدة الأمريكية قد تحررت من المكارثية فى منتصف الستينيات، وأنه أصبح من المقبول فى تلك الحقبة استدام لفظ التخطيط بشكل صريح دون الاتهام بالماركسية، فإن ذلك قد أدى إلى التفكير فى ضرورة وجود خطة قومية تسعى الوحدات الحكومية إلى تحقيقها، وأن لكل وحدة منها نصيباً محدداً فى هذه الخطة أسند المجتمع إليها تنفيذها بغض النظر عن الفلسفة الاقتصادية والسياسية التى يدين بها المجتمع.

ولعل الحاجة إلى رفع كفاءة نظام المعلومات المحاسبى على المستوى القومى كان دافعاً إلى التحول إلى موازنة التخطيط والبرمجة، حيث يتطلب إعداد تقديرات الموازنة اتخاذ قرارات على مستوى الوحدة، وهذه القرارات ذات تأثير على المستوى القومى، حيث تجرى المفاضلة بين البدائل المختلفة والممكنة لتنفيذ برنامج الوحدة فى ضوء التحليل المحاسبى للتكلفة والعائد لكل بديل، بحيث تقرر الوحدة تطبيق البديل الذى يحقق الاستخدام الأمثل للمال العام، طالما كان الهدف هو تحقيق أقصى كفاءة ممكنة للموارد المتاحة، وهذا الاستخدام الأمثل سيؤدى إلى تقديم خدمات أكثر بنفس حجم الاعتمادات، أو تقديم نفس الخدمات عند اعتماد أقل، وكلاهما له أثر على المجتمع بشكل مباشر.

وهناك عدة عوامل كان لها كبير الأثر فى التحول لخدمة التخطيط القومى بالإضافة لخدمتها لكل من أهداف الرقابة الإدارية والرقابة المالية وهى:

٢/١- أصبح إعداد الموازنة عملية فنية واقتصادية بحيث ازداد دور التحليل الاقتصادى على المستوى القومى المبنى على التحليل الاقتصادى "كينز" الذى يركز على التحليل الاقتصادى الكلى Macroanalystic Focus ، يهدف منها تحقيق أهداف اقتصادية قومية (تحددها الخطة العامة عادة).

٢/٢- ازدياد دور التحليل الاقتصادى على مستوى الوحدة، حيث أصبحت الموازنة تؤثر تأثيراً مباشراً على المنشآت الاقتصادية، كما أصبحت المنشآت الاقتصادية تؤثر على أهداف الموازنة العامة، وبالتالى يتطلب الأمر وضع هذه العلاقة فى إطار خطة واضحة بدلاً من تركها دون تخطيط.

٣/٢- إن انتشار استخدام العديد من الطرق الفنية لتوفير المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات، ومنها أساليب تحليل النظم وتحليل التكلفة والعائد، أضف إلى ذلك أن استخدام أساليب بحوث العمليات وما تقدمه هذه الأساليب من معلومات تساعد بشكل كبير على ترشيد اتخاذ القرارات، كل ذلك أدى إلى رفع كفاءة العملية التخطيطية، وإلى إمكان إدخال الأهداف العامة كمتغير أساسى ضمن نماذج اتخاذ القرارات، وبالتالى أدى إلى إمكانية اعتبار الموازنة العامة بمثابة مرحلة سنوية من مراحل تحقيق الأهداف القومية للخطة.

٣- الخصائص الإدارية لموازنة التخطيط والبرمجة

يمكن للباحث فى نظام موازنة التخطيط والبرمجة أن يستنتج الخصائص أو المزايا التى تميز بها فى مجالات رفع مستوى الأداء الإدارة للوحدات الحكومية، حيث أنها تعتبر وسيلة فعالة لرفع كفاءة وترشيد عملية اتخاذ القرارات على المستوى الحكومى.

ولعل الخاصية المميزة لهذه الموازنة هو أنها تـوازن بيـن أهـداف الرقابة المالية بمعناها التقليدى، فهى لا تهمل تقسيم الموازنـة إلـى أبـواب وبنود، وبين الرقابة الإدارية، فهى لا تهمل الرقابة على كفاءة الأداء، وأيضـاً تهتم بالرقابة على تنفيذ الخطة، بذلك لم تعد هذه الوظائف متنافسة بل متكاملة بحيث يمكن تحقيق الأهداف الثلاثة مجتمعة فى وقت واحد.

وتهدف هذه الموازنة إلى تطوير وضع تقديـرات كـل مـن جـانبى الإيرادات والمصروفات، أى النفقات والموارد، بعكس الوضع فى الموازنـات السابقة والتى تهتم بجانب النفقات فقط دون جانب الموارد.

ويتطلب تطبيق أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة تطبيق العديد مـن أدوات التحليل السابق ذكرها، وبحيث لا تستخدم كل أداة بصفة مسـتقلة بـل كجزء من نظام يؤلف بينها مكونا دورة مستمرة، وذلك بهدف تحقيـق أعلـى مستوى ممكن من الكفاية فى توزيع واستخدام الموارد العامة.

ويتكون هذا النظام من أربعة أجزاء مترابطة تبدأ بتحديـد الأهـداف حسب الخطة الشاملة، ثم تحليل البرامج البديلة إذا لم يكن هذا الإجراء قد تـم عند إعداد الخطة أو فى حالة وجود تخطيط قطاعى غير شامل، ثم البرمجـة، ثم وضع تقديرات الموازنة، وأخيراً القياس والتقييم أى التغذية العكسية، هـذه الأجزاء تعمل فى شكل دائرى بحيث يرتبط كل جزء منها بالجزء الذى يسـبقه والجزء الذى يليه، ويتطلب الأمر عند إتمام كل دورة ضرورة دراسة الموقـف والحصول على الدروس المستفادة والمتعلقة بمدى إتمام الأهداف المخططـة والباقى منها وأسباب عدم استكمال تحقيق الأهداف إن وجدت.

ولكن فى الواقع فإن هيكل جانب الموارد من الموازنة يتكون من عـدة أركان هى أولاً تحديد الأهداف، وثانياً تحديد البرامج، وثالثاً تحديـد البـرامج البديلة، ورابعاً قياس المخرجات، وخامساً قياس مدى التقدم فى التنفيذ. وكـل

من هذه الأركان يتطلب إنجازه عدة خطوات، أهمها تحديد المدخلات، والطرق البديلة لإنجاز الأعمال وكذلك تحليل النظم.

وتعتبر المرحلة الرئيسية من مراحل الموازنة هى مرحلة التحضير وهى المرحلة التى تسبق إعداد الميزانية فى صورتها النهائية، ففى ظل نظام تخطيط مركزى تكون هذه المهمة من اختصاص جهاز التخطيط القومى، وبالتالى تكون وزارة التخطيط والمجالس القومية التخطيطية هى المسئولة عن تحضير الميزانية، أما فى ظل نظام تخطيط لا مركزى ولا تكون فيه وزارة المالية (الخزانة) مسئولة عن إعداد الخطة تصبح مهمة الأجهزة التخطيطية إجراء الدراسات اللازمة لإعداد الخطة والمفاضلة بين البرامج المختلفة ثم إبلاغ نتائج الدراسة لكل من وزارة التخطيط لمتابعة وزارة الخزانة لإعداد الموازنة.

كما يتميز هذا النظام بأن تدفق القرارات يتم من أعلى لأسفل من جهاز التخطيط المركزى لوزارة المالية ثم للوحدات الحكومية بحسب التدرج الوظيفى، ويتم ذلك سواء فى جانب النفقات أو جانب الموارد.

٤- تقسيم تبويب موازنة التخطيط والبرمجة

نظراً لأن هذا النظام يهدف إلى الرقابة على كفاءة تنفيذ الخطة، وحتى يمكن للموازنة مساعدة المخطط على اتخاذ قرارات سليمة، لذلك يكون أساس تقسيم جانب النفقات العامة طبقاً للأهداف العامة التى تحاول الحكومة تحقيقها وهى تلك الأهداف الواردة فى الخطة الشاملة، أو الخطط التى تضعها أجهزة التخطيط فى الدولة. ويتم صياغة هذه الأهداف فى شكل مجموعة برامج، أى أن البرامج ناتجة عن الأهداف القومية التى تتخذ من خلال العملية السياسية، والتى تبلورها أجهزة التخطيط المركزية.

ولما كان هدف هذا النظام أيضاً خدمة الرقابة الإدارية فإنه يتم تقسيم الموازنة مرة أخرى تقسيماً يناسب ويحقق هذه الأغراض. وكذلك فإن هذا

النظام يخدم أيضاً – كما سبق أن ذكرنا – الرقابة المالية، وعليه فإنـــه يعـــاد تقسيم وتبويب تقديرات الموازنة وفق تقسيم الأبواب والبنود.

ولتحقيق الهدف الأول وهو خدمة التخطيط القومي تقســـوم الأهـــداف القومية إلى مجموعات رئيسية من البرامج مبوبـــة بشـــكل يســـمح بـــإجراء المقارنات التحليلية للعائد والتكلفة، أى أن هذه المجموعات يجـــب أن تحمـــل بقدر الإمكان مقومات تحليل البرنامج بناتج نهائى أو أهداف واضحة.

ويعاد تقسيم المجموعات الرئيسية إلى برامج فرعية، توضح الأنشطة المطلوب إنجازها، ثم تقسم البرامج الفرعية إلى عناصر البرنامج، وهى تمثـــل المخرجات أى السلع أو الخدمات التى ستقدم للجمهور والتـــى تعمـــل علـــى تحقيق الأهداف.

ولتحقيق الهدف الثانى وهو هدف الرقابة الإدارية فإنه يتـــم إعـــادة توزيع البرامج المختارة على الوحدات الحكومية المسئولة عن التنفيـــذ، وقـــد تقوم الوحدة الإدارية الحكومية بتنفيذ برنامج كامل بمفردها، إلا أن الغـــالب أن تشترك عدة وحدات فى تنفيذ البرنامج الواحد وهو ما يعبر عنـــــه بمصطلـــح "المسار التقاطعى" Crosswalk للبرامج الحكومية عبر خطوط التنظيم.

وتوزع مجموعات البرامج الرئيســـية علـــى الـــوزارات والمصـــالح والهيئات والمؤسسات الحكومية المختصة، وتحدد تكلفة كل برنـــامج رئيســـى وهى تمثل مجموعة الاعتمادات المخصصة لكل برنامج. وفـــى خطـــوة تاليـــة يقسم البرنامج مرة أخرى إلى برامج فرعية، وهى أنشطة أكثر تخصصاً علـــى الوحدات الإدارية الحكومية المتخصصة، وهى تقل فى مستواها الإدارى عـــن الوزارة أو الهيئة، مثل المصلحة أو الإدارة العامة، وبهذا يتحدد لكـــل وحـــدة مسئولياتها من الأعمال التى ستقوم بأدائها خلال سنة الموازنة، وكذلك يتحـــدد لها الاعتمادات المخصصة والتى تمثل تكلفة هذه المجموعات، فى خطوة ثالثة تقسم المجموعات الفرعية للبرنامج إلى عناصر البرنامج التى تلتزم كل وحـــدة

حكومية بأدائها من خلا نصيبها من مجموعة البرامج الفرعية المسندة إليـــها، كما يتحدد تكلفة أداء عناصر البرنامج هذه، وهو ما سيتم محاســـبة الوحـــدة عنها فى نهاية السنة المالية.

ولتحقيق هدف الرقابة المالية، يعـــاد تقســـيم مجمـــوع الاعتمـــادات المخصصة لكل وحدة حكومية وعلى مستوى البرامج الفرعية علـــى أبـــواب وبنود وفق أسلوب موازنة الرقابة المالية السابق شرحه.

وفى النهاية تناقش تقديرات كلا من النفقات والإيرادات مع الوحـــدات الحكومية وفق أساليب التحليل السابق ذكرها تمهيداً لإعـــداد الموازنـــة فـــى شكلها النهائى. ويلاحظ أن تبويب هذه الموازنة يعتمد علـــى وجـــود المســـار التقاطعى بين برامج الخطة والتنظيم الإدارى الحكومى والاعتمادات الماليـــة، وبذلك يمكن لهذا النظام خدمة الأغراض الرقابية الثلاثـــة، التخطيـــط والإدارة والتمويل.

٥- حدود موازنة *التخطيط والبرمجة*

لقد اثبت أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة أنه أسلوب يعمـــل علـــى تحقيق وظائف الموازنة الثلاث التخطيط، والإدارة، والرقابة الماليـــة بشـــكل متوازن يحقق أهداف الرقابة على التخطيط وعلـــى كفـــاءة عمليـــات الإدارة الحكومية وكذلك الرقابة المالية تقليديـــة. ولكـــن أثبتـــت الدراســـة النظريـــة والتطبيق العملى وجود حدود أو قصور فى بعض أجزاء النظام منها:

١/٥- إن أقل وحدة يتم تقييمها فى هذا النظام هى البرنامج، ومـــن الواضـــح إمكانية أن يشتمل هذا البرنامج على العديد من الأنشطة والمشـــروعات تقوم بها عدة وحدات إدارية حكومية ولا تخضع للتقييم.

٢/٥- لا يوفر النظام وسيلة لتحديد أولويات الأنشطة والمشروعات، وكذلـــك مستويات الجهد، أى الحجم المناسب للأنشطة والمشروعات التى يجـــب إنجازها فى السنة المالية فى حدود الاعتمادات المتاحة.

٣/٥- يقع هذا الأسلوب فى نفس الفجوة التى تقع فيها غالبية أساليب التخطيط المتبعة فى إعداد موازنة الدولة والتى تقضى بأنه طالما أن برنامجاً معيناً كان يمول وينفذ فى السنوات الماضية - خصوصاً بالنسبة لأنشطة الخدمات الجارية - فإنه يجد تمويله فى السنة المالية وربما لا يكون هناك داع له أصلاً ويجب القيام ببرنامج آخر بدلاً منه، أو تخفيض الجهد أى حجم النشاط.

٤/٥- لا يوفر هذا الأسلوب أداة علمية تساعد على اختيار أنسب طرق تنفيذ البرامج والأنشطة، ويقع فى نفس خطأ الموازنات السابقة وأنه طالما أن أى نشاط كان يتم تنفيذه بطريقة ما فى السنوات السابقة، فإنه يجب أن يتم تنفيذه فى السنة أو السنوات المالية التالية بنفس الطريقة.

لذلك كان من نتيجة هذه التغيرات أن حاول الباحثون تلافيها، وكان من نتائج هذه البحوث تطوير أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة كما سنوضح فى المبحث التالى.

خامساً: الموازنة على الاساس الصفرى

يتضح من دراستنا السابقة أن الموازنة العامة أصبحت لها وظائف إدارية، من خلال دعم وظيفة الرقابة الإدارية للموازنة، وأن استخدام الموازنة كأداة لرفع مستويات أداء الوحدات الحكومية قد أصبح أمر مستقر ومتعارف عليه من أكثر من أربعين سنة، لذلك وفى خلال تلك الفترة لم تتوقف مجهودات الباحثين ومحاولاتهم دعم هذه الوظيفة الهامة للموازنة العامة.

وأصبحت عملية وخطوات إعداد الموازنة العامة ذات أهمية كبيرة من حيث الكشف عن الأساليب وطرق العمل التى تساعد فى رفع الكفاءة الإدارية للوحدات الحكومية وبما يساعد فى عملية إعداد وتحقيق الأهداف الإدارية للموازنة. ويتضح ذلك عند إجراء المقارنة بين البدائل المختلفة للأهداف، وترشيد اتخاذ القرارات الخاصة باختيار انسب البدائل بما يرشد استخدام

الموارد المتاحة، وعند ترشيد الإنفاق بين البرامج التى تحقق الأهداف، وكذلك عند اختيار البدائل بين المشروعات والأنشطة داخل البرنامج الواحد، وبذلـــك تعتبر الموازنة فى جوهرها دراسة فى الاقتصـــاد التطبيقـــى والإدارة الماليـــة والمحاسبة الحكومية والتشريعات المالية.

كذلك فإن محاولات الباحثين المستمرة لتلافى الثغرات التـــى ظـــهرت نتيجة تطبيق أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة أدى إلى ابتكار أساليب جديدة تعمل على رفع الكفاءة الإدارية للموازنة العامة.

ولعل أبرز ما ظهر فى هذا المجال ما عرف باســـم "الموازنـــة علـــى الأساس الصفرى" أو نظام ميزانية قـــاعدة الصفـــر، أو الموازنـــة الصفريـــة Zero- Base Budget والتى ظهرت فى أوائـــل الســـبعينيات فـــى الولايـــات المتحدة الأمريكية.

١-أسلوب الموازنة على الاساس الصفرى

برزت فكرة موازنة الأساس الصفرى Z.B.B فى الولايات المتحـــدة الأمريكية عندما دعا Freeman وزارة الزراعة الأمريكية فى عام ١٩٦٢ إلى استخدام مفهوم جديد لإعداد الموازنة العامة بطريقة يمكن بها تبرير تمويـــل كل برنامج من الصفر، مردداً بذلك ما نادى بـــه Milton Young فـــى عـــام ١٩٢٤ والذى كان مسئولاً عن الموازنة العامة البريطانية عام ١٩٢٤.

إلا أن الأسلوب كما هو معروف حالياً اكتشف فى آخـــر عـــام ١٩٦٨ عندما قدم Peter Phyrr الذى كان يعمل مديراً للرقابة والبحوث فى شـــركة Texas Instrument بحثاً يدور حول إعداد موازنة إدارته طبقـــاً لأسـلوب جديد على أن يطبق على شكرته فى عام ١٩٧٠ وعلى باقى إدارات الشـــركة عام ١٩٧١. وتعتبر أول مقالة علمية منشورة فى هذا المجال تلك المنشـــورة فى ديسمبر ١٩٧٠ فى مجلة Harvard Business Review .

وكان أول تطبيق لهذا الأسلوب فى المجال الحكومى فى ولاية جورجيا الأمريكية فى عام ١٩٧٣ حينما كان الرئيس الأمريكى السابق جيمى كارتر حاكماً للولاية فى ذلك الوقت حيث كلف Phyrr بتطبيق أفكاره على موازنة الولاية، وقد نجح فى ذلك فعلاً، وحينما عين جيمى كارتر رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية طلب من Phyrr تطبيق الأسلوب نفسه على الموازنة الفيدرالية، وتم إعداد موازنة عام ١٩٧٩ على هذا الأساس، ولكن بشكل جزئى وبحيث تستكمل بشكلها النهائى عام ١٩٨١.

وباستعراض هذا الأسلوب يمكن القول بأنه لا يعتبر مرحلة جديدة بمعنى إضافة وظائف جديدة للموازنة العمة للدولة - بخلاف وظائف الرقابة على التخطيط والرقابة الإدارية والرقابة المالية، كما لا يمكن القول بأنه ابتكار جديد أو أسلوب جديد للموازنة العامة، ولكنه يعتبر تطويراً فى جانب النفقات لمحاولة التغلب على الثغرات التى ظهرت عند تطبيق أسلوب موازنة التخطيط والبرامج.

٢- مفهوم الاساس الصفرى

يقوم هذا الأسلوب على أساس أنه عند وضع تقديرات الموازنة لأى بند من بنود النفقات يجب أن نبدأ من نقط الصفر، أى لا ينظر إلى تقديرات العام السابق، أو حجم النشاط السابق، أو حتى إذا كان هذا البند موجوداً فى السابق، ولا طريقة الأداء المتبعة فى السابق، بل توضع التقديرات وفق ما يجب أن تكون عليه هذه النفقات بعد دراسة حجم النشاط المطلوب، وطريقة إنجازه والتكاليف المتوقعة فى ظل الظروف المتوقعة بمعنى أن تقوم كل وحدة إدارية بتعديل تكاليفها كل عام وفق الظروف المتوقعة، وليس مجرد تغيير التكاليف عاماً بعد آخر كما هو الحال فى الأساليب التقليدية للموازنة.

ولا يعنى الأساس الصفرى أنه عند إعداد الموازنة نبدأ من الصفر، وإنما نقصد به أن كل عمل إدارى منظم يتطلب التخطيط الدقيق، وذلك يتطلب

إعادة النظر سنوياً فى جميع البرامج والمشروعات، والتى كانت تنفذ لاستبعاد أو إضافة أى منها للعام الجديد، سواء كانت برامج أو مشروعات جديدة، أو برنامج أو مشروعات قائمة من قبل.

ولعل أهمية هذا الأسلوب من الناحية الإدارية ترجع إلى أنه يعمد إلى أن تقوم كل وحدة إدارية حكومية بإعادة تقييم أعمالها عند إعداد تقديرات الموازنة بحيث قد تكتشف أن بعض الأنشطة أو أحد البرامج يمكن إلغاؤها، أو يجب إضافة غيرها، كذلك تضطر الوحدة الحكومية إلى دراسة البدائل الممكنة لتنفيذ الأنشطة المختلفة كل عام بغض النظر عن البديل الوحيد الذى اعتادت أن تطبقه فى السنوات السابقة، وأيضاً تساعد الإدارة على التحديد الأمثل لعدد وحدات النشاط الممكن إنجازها فى العام القادم فى ظل إمكانيات التمويل المتاحة، أى فى ظل الاعتمادات المخصصة للوحدة.

ويمكن إعداد موازنة أكثر دقة بمجرد تحديد العلاقة فيما بين المدخلات والمخرجات، وهذه العلاقة تكون إطار العمل لإعداد الموازنات وتحقيق رقابة إدارية فعالة، وحينما تكون الأنشطة غير مرتبطة مباشرة بالمخرجات يصبح من الصعب تحديد ما إذا كانت الموازنة تعبر عن كفاءة العمليات، إلا أن أسلوب إعداد الموازنة على الأساس الصفرى هو الأكثر مناسبة كأداة للرقابة على كفاءة أداء مثل تلك الأنشطة. لذلك يرى البعض أن أسلوب الأساس الصفرى يكون أكثر فائدة حيث لا يمكن استخدام الموازنات المرنة Flexible Budgeting بكفاءة فى مجال افتقاد العلاقة بين المدخلات والمخرجات، وهو فى رأينا مناسب لطبيعة أعمال النشاط الخدمى الذى تتسم به الأنشطة الحكومية، كما لا يعنى ذلك أن هذا الأسلوب لا يناسب الحالة الأولى وهى وجود علاقة بين المدخلات والمخرجات، ب على العكس فإن هذا الأسلوب يدعم بدرجة أكبر الرقابة على كفاءة الأداء مثلها فى ذلك مثل أسلوب الموازنات المرنة المعروفة فى قطاع الأعمال وخاصة فى الصناعة.

٣- ضرورة استخدام الاساس الصفرى فى الموازنة العامة

إذا اقتنعنا بأن الإصلاح الإدارى يمكن أن يتم من خلال الموازنة العامة باعتباره الأسلوب المناسب للتعامل مع الموظف العام وبالتالى فرض رقابة على كفاءته الإدارية، إذن لابد من دعم وظيفة الرقابة الإدارية للموازنة باستخدام الأساليب العلمية الحديثة سواء مستخدمة فى قطاع الأعمال ويمكن تطويرها وتطبيقها فى قطاع الخدمات الحكومية، أو مستخدمة فعلاً فى المجال الحكومى.

ولقد كان أسلوب موازنة الأداء آخر ما توصل إليه العلم فى الخمسينيات فى هذا المجال وبالتالى طورت الدول المتقدمة موازنتها لتشتمل على هذا الأسلوب كما سبق أن وضحنا، وعند ظهور الموازنة على الأساس الصفرى فى مجال الأعمال وخاصة فى منشأة الإنتاج الصناعى، وظهرت فائدته الكبيرة فى رفع مستوى كفاءة الإدارة فى تلك المنشآت، دفع ذلك الباحثين والمهتمين برفع كفاءة الجهاز الإدارى الحكومى إلى الاستفادة منه فى إعداد الموازنة العامة وهو ما دفع الدول المتقدمة مثل الولايات المتحدة الأمريكية إلى تطوير موازنتها الفيدرالية لتطبيق هذا الأسلوب عام ١٩٨١، وفرنسا التى أدخلت أسلوباً مشابهاً سمته " إعادة ترتيب اختيارات الموازنة" Reassempledes Choice Budgetain عام ١٩٨٤ وما بعدها.

وبناء على ذلك يمكن القول بأن أسلوب الأساس الصفرى هو حصيلة تطورات الستينات التى أدخلها المفكرون على أساليب إعداد الموازنة العامة حتى تصبح أداة أكثر فاعلية فى المجالات الإدارية وأكثر فائدة للمجتمع بصفة عامة.

٤- تقسيم وتبويب الموازنة على الاساس الصفرى

يقوم تقسيم وتبويب الموازنة العامة على الأساس الصفرى على أساس أن كل وحدة حكومية تقوم بتنفيذ نشاط رئيس واحد، وفى هذه الحالة

يمثل هذا النشاط ما يسمى "وحدة قرار"، أما إذا أسند للوحدة تنفيذ – بشكل منفرد أو مشترك – أكثر من نشاط رئيسى واحد، فيصبح للوحدة اكثر من وحدة قرار واحدة. أى أن الخطوة الأولى فى تقسيم الموازنة تكون تقسيم البرامج الحكومية إلى ما يسمى"وحدات القرار"، على أن تكون الخطوة التالية هى التقسيم الوظيفى حيث تقسم البرامج إلى وحدات وتوزع وحدات القرار على الوزارات ثم المصالح وهكذا. والخطوة الثالثة هى تقسيم وحدات القرار المسند لكل وحدة حكومية إلى ما يسمى وحدات قرار "فرعية"، وبذلك تكون وحدة القرار هى الأساس، ويتضح مما سبق أن وحدة القرار قد تكون برنامج أو نشاط أو فرع رئيسى، أو برنامج أو نشاط أو مشروع فرعى ضمن مجموعة وحدات القرار لنشاط رئيسى واحد.

والخطوة الرابعة، بعد ذلك تكمن فى تقسيم وحدات القرار داليـاً إلى مجموعة القرار وهنا تبرز أهمية هذا الأسلوب حيث تحدد وتوصف الأنشطة التفصيلية، أى العمليات الواجب أداؤها والتى تتكون منها وحدة القرار، وبذلك تعطى الفرصة لإدارة الوحدة لتقييم هذه العمليات ومقارنتها بالبدائل الأخرى. فأسلوب الأساس الصفرى يتطلب من كل مسئول أن يقوم – عند إعداد الموازنة – بتحديد الطرق البديلة لأداء الأنشطة التفصيلية، ثم اختيار أفضل البدائل دون التأثر بالبديل الذى كان متبعاً فى السنة المالية السابقة، ويتم الاختيار من بين البدائل وفق أسلوب علمى مثل أسلوب التكلفة والعائد.

والخطوة الخامسة هى تحديد مستويات الجهد المختلفة والبديلة أى عدد وحدات الأنشطة الممكن إنجازها، بحيث يتحدد أولاً الحد الأدنى للجهد الذى يجب القيام به أساساً وإلا تتوقف الوحدة الحكومية عن أداء هذا النشاط، وذلك فى حالة انخفاض الاعتمادات المخصصة للوحدة لأقل مستوى ممكن، ثم تحديد الأنشطة الإضافية الممكن إنجازها فى حالة زيادة الاعتمادات.

٥- حدود الموازنة على الأساس الصفرى

يتطلب التطبيق الناجح لأسلوب الموازنة على الأساس الصفرى فـــى المجال الحكومى ضرورة توفر المقومات اللازمة لذلك وهى تتلخص فى ثلاثـة نواحى إدارية هى أولاً ضرورة إعداد معدلات الأداء على أسس علمية ونلاحظ أن هذه النقطة ضرورية أيضاً فى موازنة الأداء كما بيننـــا، ثانيـاً ضـــرورة التطوير الجزرى لنظام المحاسبة الحكومية حيث تدخل فيها المحاســبة عـن التكاليف بشكل أساسى ويلاحظ أيضاً أن هذه النقطة متطلبة بصفـة أساسـية لموازنة البرامج والأداء، وثالثاً يتطلب الأمر ضرورة تدريب وإعداد الكـوادر المحاسبية الخاصة بإعداد تقديرات الموازنة الخاصة بالأجهزة المحاسبية التى ستقوم بمتابعة تنفيذ الموازنة، وكذلك تلك الكوادر الخاصة بـإعداد الحسـاب الختامى.

وتظهر بعض الصعوبات عند إعداد معـــدلات الأداء خصوصـاً فـى مراحل إعداد وحدات القرار ومجموعات القرار، ودراسة البدائل وتكلفـة كـل بديل لاختيار أفضلها، حيث تتطلب مهارات عالية قد لا تتوفر لدى الغالبية مـن العاملين فى مجالات إعداد وتنفيذ ومتابعة الموازنة.

كما قد تظهر بعض الصعوبات فى عملية تطوير النظـــام المحاسـبى الحكومى بحيث ا يكون مقتصراً على المحاسبة المالية فقط، بل يتطور ليشتمل على نظام متكامل للمحاسبة المالية والمحاسبة التكاليفية فى شكل مبرمج قـابل للتطبيق ومقبول من المحاسبين الحكوميين القائمين على التنفيذ.

كما قد تظهر صعوبة أخرى وهى عملية الربط بين التخطيـط طويـل الأجل وبين الموازنة من حيث تقسيم الخطة طويلة الأجل إلى خطـط سـنوية مرحلية ثم كل منها تغطى سنة مالية، ثم ترجمة كل منها إلى أهـداف محـددة تكون هى الخطوة الأولى فى إعداد التقديرات وفقاً للأساس الصفرى وذلك لأن

الفائدة الرئيسية من هذا الأسلوب هو الوصول إلى تخصيص أفضل للمـــوارد المتاحة.

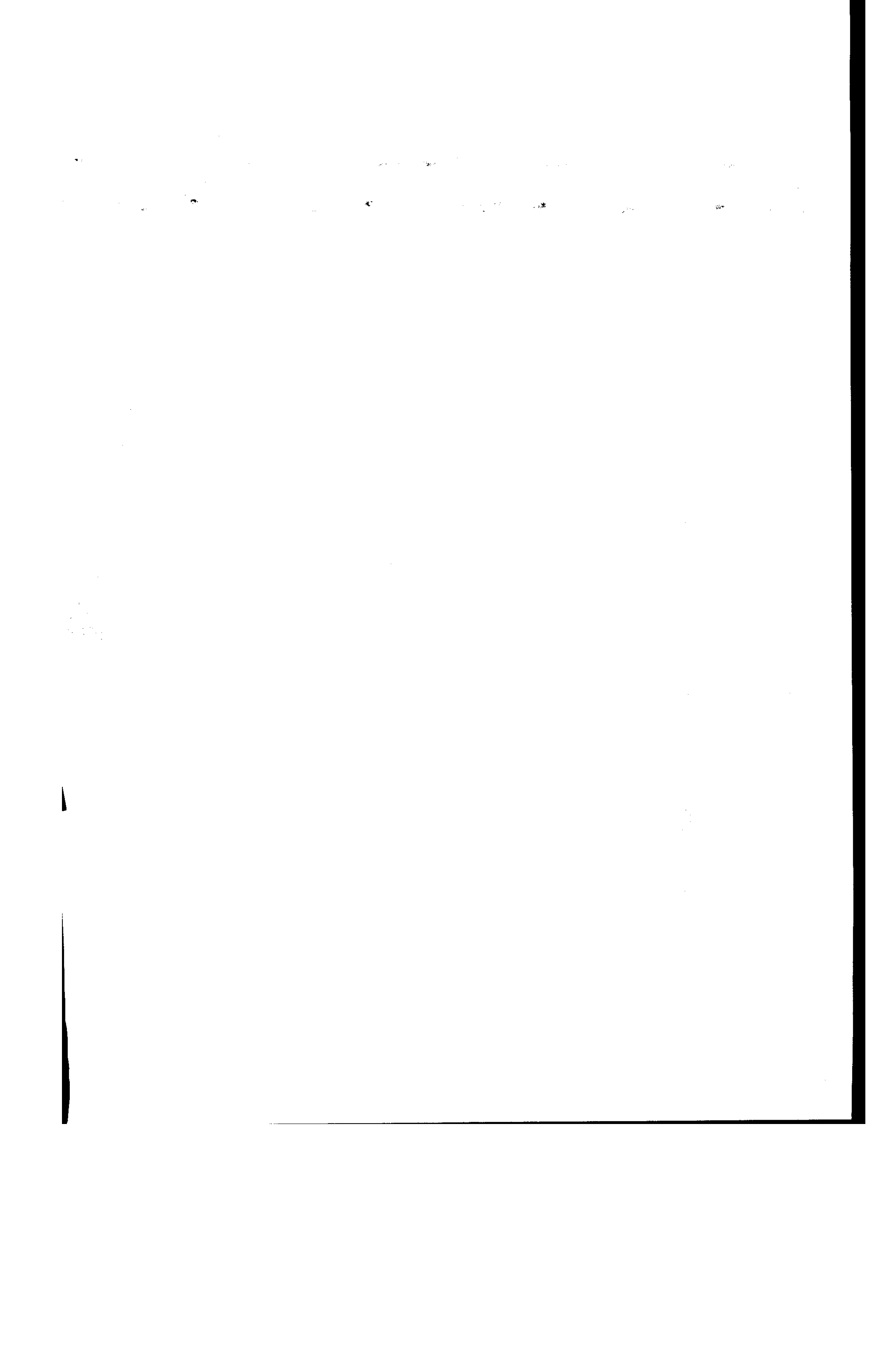
كما يتطلب الحصول على مزايا هذا الأسلوب ضرورة تطبيقـــه علـــى الموازنة العامة للدولة كلها، أى تطبق على جميع أجهزة الدولـــة فـــى وقـــت واحد، وهو أمر قد يكون صعباً حيث أن إدخال أى أسلوب جديـــد يتـــم علـــى مراحل حتى نضمن نجاحه عملياً.

وعموماً فإنه يمكن التغلب على هذه المحـــددات باســـتخدام البحـــث العلمى وبتطوير الأسلوب نفسه.

الفصل السابع

الإنفـــاق العـــام

وتقسـيماته



الفصل السابع

الإنفاق العام وتقسيماته

لعل من الضرورى الإشارة إلى أن الإنفاق العام، يعكس دور الدولة فى النشاط الاقتصادى وتطور هذا الدور، وبالتالى يلاحظ أنه مع تطور دور الدولة من "الدولة الحارسة" إلى "الدولة المتدخلة" إلى "الدولة المنتجة" تطور الإنفاق العام حيث ازداد حجمه، وتعددت تقسيماته، وتحول لأن يكون من الأدوات الرئيسية للسياسة المالية.

ومن ناحية أخرى مع تطور طبيعة المالية "المالية المحايدة" إلى "المالية الوظيفية أو المعوضة" ثم إلى "المالية التخطيطية" فقد تطورت دراسة الإنفاق العام وأصبحت تشكل جزءاً رئيسياً وهاماً من علم المالية العامة.

ولعل أهم ما يمكن ملاحظته أن المجال لن يسمح بإلقاء الضوء تفصيلياً على الجوانب الخاصة بالإنفاق العام إلا أنه يمكن تناول النقاط التالية:

أولاً: مفهوم الإنفاق العام

يمكن تعرف الإنفاق العام على أنه "مجموع المصروفات التى تقوم الدولة بإنفاقها فى شكل كمية معينة من المال خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذى تنظمه هذه الدولة".

مع ملاحظة أن الحاجات العامة تختلف من دولة إلى أخرى، ومن مرحلة تاريخية معينة إلى مرحلة أخرى. ويقوم به شخص معنوى عام بهدف تحقيق نفع عام، ترتبط بأهداف السياسة المالية المتفق عليها. والمرتبطة بدورها بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، ويتفق هذا المفهوم العام مع الدور الحديث للنفقة العامة الذى يتكون من ثلاثة مكونات رئيسية:

المكون الأول: كمية معينة من الأموال.

المكون الثاني: جهة الإنفاق أحد أشخاص القانون العام.

المكون الثالث: الغرض من الإنفاق هو إشباع حاجة عامة.

وفيما يلى إيضاح كل مكون من هذه المكونات

١- المكون الأول: كمية معينة من الأموال

ويأتى هذا المكون من كون الدولة تقوم باستخدام جزء من موارد الاقتصاد القومى والمجتمع لإنتاج السلع والخدمات العامة وبالتالى إشباع الحاجات العامة، ويتطلب ذلك من الدولة القيام بإنفاق مبالغ نقدية للحصول على الموارد المطلوبة وتشغيلها وتقديم الخدمات العامة والقيام بوظائفها فى مختلف المجالات من إقامة المستشفيات وتقديم الخدمات الصحية إلى بناء المدارس وتقديم الخدمات التعليمية وتشييد المحاكم وتقديم خدمات العدالة وتكوين الجيوش وتقديم الخدمات الدفاعية، وكذلك أقسام البوليس وتقديم الخدمات الأمنية وهكذا.

ويلاحظ أن الجزء الأكبر من إنفاق الدولة على مختلف الأنشطة لابد وأن يكون فى صورة نقدية حتى أن البعض يرى أنه مبلغ نقدى وليس مبلغاً من المال، لكننا هنا نؤكد فى التعريف بالإنفاق العام على أنه كم من المال وليس كماً نقدياً، بحيث يتسع المجال لإدخال النفقات العينية التى تقدمها الدولة لبعض أفراد المجتمع، والأهم لكى تدخل الإعانات العينية ضمن الإنفاق العام يتعين أن تكون قابلة للتقويم النقدى مثل الإعانات التى تقدم فى صورة عينية لبعض الدول فى حالة الأزمات والكوارث، ومعنى ذلك أن الإنفاق العام المالى قد يكون فى صورة نقدية وهو الجزء الأكبر وقد يكون فى صورة عينية.

والأمثلة كثيرة فى مجال النفقات العامة العينية فالأراضى التى تقوم الدول بتخصيصها لبعض النقابات وبعض الأفراد الذين ينتمون للقوات المسلحة والشرطة، دون أن تقوم تلك الجهات والأفراد بدفع المقابل، فإن ذلك

يكون إنفاقاً عاماً عينياً ومن ناحية أخرى عندما تحصل الدولة على منح وإعانات عينية من دول أخرى وتقوم بتوزيعها على بعض أفراد المجتمع دون مقابل فإن قيمة تلك المعونات تدخل فى نطاق النفقات العامة العينية والقابلة بالطبع للتقويم النقدى.

ويجب التحذير فى هذا المجال من أنه فى بعض الأحيان قد يترتب على إدراج الإعانات العينية فى صورة سلع وخدمات ضمن النفقات العامة فهم خاطئ يتمثل فى ازدواج حساب النفقة، فعلى سبيل المثال إذا قامت الدولة بشراء بعض السلع والخدمات من القطاع الخاص بما يعادل ٢٥ مليون جنيه لتقديمها فى شكل إعانات عينية لبعض أفراد المجتمع الذين يعيشون فى مدينة معينة أصيبت بكارثة كالفيضان أو الزلزال أو الحرائق أو دمار بسبب حروب، فإن تلك المشتريات سوف تسجل على أنها نفقة عامة بنفس القيمة عند شرائها من القطاع الخاص، ولكن عند توزيع تلك السلع للأفراد فإنه يتعين عدم تسجيلها كنفقة عامة، حيث سبق تسجيلها كإنفاق نقدى عند شراء تلك السلع والخدمات، ومعنى ذلك أنه مع اتساع مفهوم النفقات العامة ليشمل النفقات العينية فينبغى ألا يكون على حساب ازدواجية حسابات النفقة العامة.

وكل ما يراد إيضاحه هنا أنه إذا كان البعض يستند فى تعريف النفقة العامة على أنها مبلغ نقدى دون الإشارة إلى الصورة العينية للنفقة، فإن ذلك يرجع إلى أن الجزء الأكبر من النفقات العامة الحكومية يكون فى صورة نقدية وأن النفقات العينية تمثل حالات استثنائية من الإنفاق العام.

٢- المكون الثانى: جهة الإنفاق احد اشخاص القانون العام

ويعتبر هذا المكون هو المكون الرئيسى الذى يضفى على النفقة صفة العامة، حيث يتمثل فى أن الشخص الذى يقوم بالنفقة هو أشخاص القانون العام فى الدولة بمختلف مستوياتها الحكومية سواء على المستوى المركزى أو مستوى المحليات.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا الشرط هو شرط ضرورى وليـــس كافيـا حيث أن صدور النفقة عن أحد أشخاص القانون العام لا تعد بالضرورة نفقــة عامة إلا إذا كان إنفاق هذا الشخص العام هو من أجل إشباع حاجـــة عامـــة، وبالضرورة لا تعتبر النفقة التى يقوم بها أحد أشخاص القانون العـــام نفقــة عامة إذا كان الهدف منها منفعة خاصة بل لابد وأن تكون النفقة هى لإشـــباع منفعة عامة لحاجة عامة فى سلعة أو خدمة عامة.

٣- المكون الثالث: الغرض من الإنفاق هو إشباع حاجة عامة

ويصبح المكون الثالث هو الحاسم الذى يتمم مفهوم الإنفاق العـــام أو النفقة العامة فبدونه لن تكون النفقة نفقة عامة حتى ولو كانت صـــادرة مـــن أحد أشخاص القانون العام، فالهدف من النفقة العامة هو إشباع منفعة عامــــة لحاجة عامة وبالتالى يتسع مفهوم النفع العام ليشمل تحقيق بعــض الأهـــداف الاجتماعية والاقتصادية.

فالإنفاق العام قد يكون بهدف تحسين فى توزيـــع الدخـــل وتحقيـــق العدالة الاجتماعية وتقليل الفجوة بين الفقراء والأغنياء مثـــل تقديـــم بعــض الإعانات العينية كالدعم العينى والخدمات الصحية وخدمات التعليم والإعانـــات النقدية التى توزع على بعض الفئات المحتاجة والإنفاق العام بـــهدف تحقيـــق الاستقرار الاقتصادى مثل الحد من مشكلة البطالة من خلال إعانـــات البطالـــة وإعانات التدريب التحويلى لبعض العمال والموظفين، وقد يكون الـــهدف مـــن الإنفاق العام، إنشاء مناطق عمرانية جديدة وتحقيق التنمية الإقليمية وتحقيـــق المد الحضارى من خلال المجتمعات العمرانية الجديدة، وجميع تلك الأهـــداف وغيرها والتى يتقرر فى نطاقها الإنفاق العام، سوف ينجم عن تحقيقها منفعـــة عامة لأفراد المجتمع من خلال إشباع الحاجات العامة، وإذا انتفـــت المنفعـــة العامة من إنفاق أشخاص القانون العام فإن إنفاقهم لا يعد نفقة عامة.

ولعل استخدام تعبير المنفعة العامة بدلاً من الحاجـــات العامـــة هـــو الأشمل والأعم من مفهوم الحاجات العامة رغم ما هو شائع من التركيز علـــى الحاجات العامة حيث أن المنفعة العامة تتضمن جميع النفقات التى تم إنفاقـــها لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية مثل هدف النمو الاقتصـــادى والعدالة الاجتماعية والاستقرار الاقتصادى والتوظف الكامل.

بينما تقـــصر الحاجات العامة علـــى الحاجـات العامـــة الاجتماعيـــة والحاجات الجديرة بالإشباع مع العلم بأن من الخصائص الرئيسية للحاجـــات العامة الاجتماعية التى تسبعها المنتجات العامة الاجتماعية والتى يطلق عليـــها المنتجات العامة الصافية، وهى مجموعة الخصائص التى تميزها عن غيرهـــا من المنتجات مثل عدم القابلة للتجزئة وعدم القدرة الاستبعاد وعدم التنـــافس فى الاستهلاك وظاهرة الاستهلاك المشترك ونتيجة لوجود هـــذه الخصـــائص يصعب بل يستحيل تحديد سعراً سوقياً لهذه المنتجات كما يصعب اســـتبعاد أى فرد من استهلاكها إذا رفض دفع المقابل ومن ثم يصبح لزاماً علـــى الدولـــة تقديم هذه المنتجات لأفراد المجتمع وذلك من خلال الإنفاق العام، أما بالنســـبة للمنتجات شبه العامة Semi Public Goods أو المنتجات الجديرة بالإشـــباع مثل الخدمات الصحية وخدمة الكهرباء والخدمات التعليمية، فإن هذه الخدمـــات لها آثار خارجية بصورة كبيرة، فى جانبها الإنتاجى أو فى جانبها الاســـتهلاكى ولذلك فالدولة تتدخل لاستكمال الكميات التى يعجز نظام الســـوق الحـــر عـــن تحقيقها بكفاءة، ومن ناحية أخرى فقد تتدخل الحكومـــة أو الدولـــة لزيـــادة الكميات المنتجة من هذه المنتجات فتقلل من أسعارها لمستهلكيها مـــن خـــلال دعم القطاع الخاص أو تقديم الدعم لأسعار هذه المنتجات حتى تبـــاع بســـعر منخفض فى متناول محدودى الدخل والدعم المقدم فى هذه الحالة يمثل بنـــداً من بنود الإنفاق العام بهدف إشباع حاجات عامة جديـــرة بالإشـــباع Merit wents ينجم عنها بالتأكيد منفعة عامة، وتنطبق عنها كافة شـــروط المنفعـــة العامة.

وتصبح المشكلة المستمرة التى تواجه الحكومة هو الجزء من الموازنة العامة الذى يتعين تخصيصه سنوياً لإشباع الحاجات العامة وبالتالى لابد من وسائل معينة لتحديد احتياجات المجتمع وتختلف الحاجة هنا من مجتمع لآخر، بسبب اختلاف النظام السياسى السائد فى المجتمع ففى المجتمعات الديمقراطية يتقرر حجم المخصص فى الموازنة العامة لإشباع الحاجات العامة من خلال المؤسسات السياسية السائدة من أحزاب ومؤسسات تشريعية ونقابات وغيرها من وسائل التعبير الحر عن رغبات وتفضيلات أفراد المجتمع وهناك علاقة طردية بين وجود ديمقراطية حقيقية وبين حجم المخصص لإشباع الحاجات العامة وكلما كان هذا المخصص محدداً بطريقة موضوعية وكلما تميز توزيع الإنفاق العام بكفاءة فى تحقيق الأهداف المطلوبة والعكس صحيح، ففى ظل الأنظمة الديكتاتورية حيث يتوقف الأمر كله على ما يقرره الحاكم الفرد أو السلطة الحاكمة وبالتالى يتحدد المخصص فى الموازنة العامة لإشباع الحاجات العامة بناء على معايير شخصية.

ثانيا: علاقة الإنفاق العام بالحاجات والسلع العامة

يكشف مفهوم الإنفاق العام عن وجود علاقة وطيدة بينه وبين مفهوم الحاجات العامة ومفهوم السلع العامة، حيث يستهدف الإنفاق العام فى الدولة إلى إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع أو الاقتصاد القومى الذى تنظمه الدولة، وتختلف هذه الحاجات العامة من دولة لأخرى، كما تختلف بالنسبة للدولة الواحدة من مرحلة تاريخية معينة إلى مرحلة أخرى.

ومن ناحية أخرى، فالحاجات العامة، يتم إشباعها بما تنتجه الدولة من سلع عامة، والسلع العامة ذات مفهوم واسع حيث تشمل كل ما تقدمه الدولة من سلع وخدمات للمجتمع وأفراده، فالدفاع عن الوطن سلعة عامة تشبع حاجة إلى الأمن والطمأنينة عن أى اعتداء خارجي.

ومعنى ذلك أن الإنفاق العام ظاهرة مزدوجة، فهو من ناحية يتمثل فى الحاجات العامة التى يتم إشباعها من جانب الدولة فى فترة زمنية معينة، ومن جهة أخرى يظهر الإنفاق العام فى صورة السلع العامة التى يتم بها إشباع هذه الحاجات العامة.

ويقصد بالحاجات العامة هنا تلك الحاجات المشبعة فعلاً أو التى تستطيع الدولة بمواردها المتاحة أن تشبعها ويقصد بالسلع العامة تلك السلع التى تقوم الدولة فعلاً بإنتاجها أو تضمها مشاريعها الاقتصادية مثل مشروع السد العالى مثلاً.

ولعل الأمر يحتاج فى هذه المرحلة من التحليل إيضاح مفهوم السلع العامة، وهى الوجه السلعى للإنفاق العام، وتتميز السلع العامة بخاصتين تميزان جانبى الطلب والعرض لها تماماً:

الخاصية الأولى: وهى خاصية عدم الاستبعاد لجانب الطلب.

الخاصية الثانية: وهى خاصة تناقص التكاليف بالنسبة لجانب العرض.

وتكمن الخاصية الأولى وهى خاصية عدم الاستبعاد لجانب الطلب فى أنه لا يمكن استبعاد شخص عن استهلاكه السلعة العامة مثل السير على كوبرى بين مدينتين أو سلعة عامة مثل الدفاع لعدم دفعه ما يقابل استهلاكه منها بينما لا تنطبق هذه الخاصية فى حالة السلع الخاصة حيث يمنع الشخص من استهلاكه سلعة منها لأنه لا يدفع ثمنها، والسبب الرئيسى الذى يكمن خلف هذا المبدأ أن السلع العامة هى فى الغالب سلع غير قابلة للتجزئة بين المستهلكين فهى مستهلكة على الشيوع وبكميات متساوية بينهم، بينما السلع الخاصة مثل لعب الأطفال والأحذية فهى لا تستهلك على الشيوع ولا بالتساوى بين مستهلكيها وبافتراض وجود كمية معينة من السلعة الخاصة فإن استهلاك مستهلك منها لكمية أكبر منها يعنى استهلاك الآخر لكمية أقل، فالأول يستبعد الثانى وهو الأمر الذى لا ينطبق فى حالة السلع العامة.

أما الخاصية الثانية الخاصة بتناقص التكاليف بالنسبة لجانب العـرض فهى ترجع أيضاً إلى عدم قابلية السلع العامة للتجزئة واسـتنادها إلـى رأس مال ثابت كبير فى إنتاجها مثل الطرق والسكك الحديدية وغيرها وبالتالى فـإن تزايد عدد المستهلكين يعنى انخفاضاً فى التكلفة المتوسطة للسلع التى تنتجـها مثل هذه المشروعات العامة.

وخلاصة هذا التحليل أنه يوجد مدى واسع تظهر فيه السلع من حيـث درجة عموميتها، ابتداء من الواحد الصحيح حيث تكون السلعة عامـة بحتـة إلى الصفر حيث تصبح السلعة خاصة بحتة، وبين هذين الحدين تتفاوت درجة العمومية وتتنوع، فسلعة مثل الدفاع تتمتع بدرجة عمومية تسـاوى ١٠٠% بينما سلعة مثل لعب الأطفال قد تنطوى على درجة عمومية تبلغ الصفر، أمـا سلعة مثل التعليم فقد توجد عند درجة عمومية تسـاوى ٧٠% فـى بعـض الاقتصاديات أو المجتمعات.

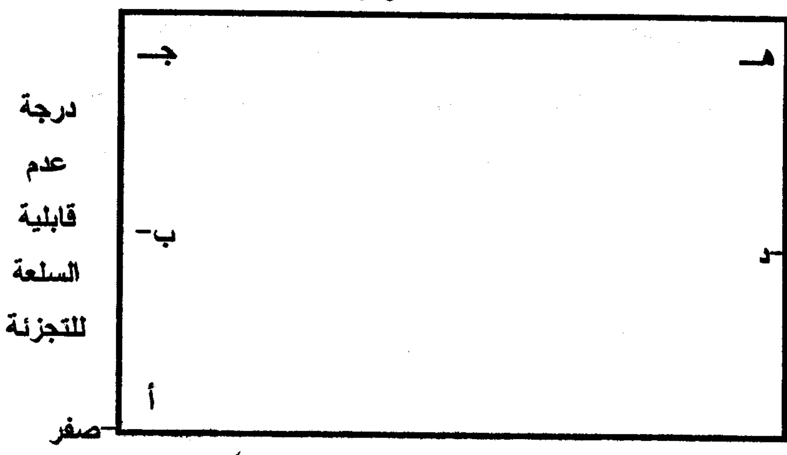
ويبقى السؤال الهام، ما هى العوامل المحددة لدرجة عمومية سـلعة معينة؟ وهنا يبرز عاملان هامان هما:

العامل الاول: درجة عدم قابلية السلع للتجزئة.

العامل الثانى: حجم المجموعات المستفيدة أو المستهلكة للسلعة أى عـدد مستهلكى هذه السلعة.

فالعامل الأول يشير إلى أنه كلما زادت درجـة عـدم قابليـة السـلع للتجزئة عند مستوى معين كلما مالت السلعة لأن تكون سـلعة عامـة، أمـا العامل الثانى فيشير إلى أنه كلما كبر حجم المسـتفيدين أو مسـتهلكى هـذه السلعة كلما كانت هذه السلعة غير القابلة للتجزئة سلعة عامة.


محددات عمومية السلعة



حجم وعدد المستهلكين المستفيدين والمنتفعين من السلعة

حيث توجد درجة عدم القابلية للتجزئة على المحور الرأسى وحجم المستهلكين المستفيدين والمنتفعين على المحور الأفقى، ويمكن النظر إليهم على أنهم يمثلون الحجم الكلى للسكان.

وكلما اتجهنا أعلى فى المحور الرأسى كلما زادت درجة عدم القابلية للتجزئة حيث يبدأ من النقطة (أ) ودرجتها صفر حتى النقطة (جـ) والتى تصل إلى ١٠٠% وهو المستوى الذى لا يمكن بأى حال من الأحوال أن نجزأ السلعة عندها.

ومن ناحية أخرى كلما اتجهنا من النقطة (أ) ناحية اليمين على المحور الأفقى فإن ذلك يعنى تزايد عدد المستفيدين المنتفعين من السلعة.

وعند محاولة قراءة الصورة التى أمامنا، نجد أن:

* النقطة (أ) تصور سلعة تتميز بعدد صغير جداً من المستهلكين المستفيدين ربما يكونان شخصين من جهة ودرجة صغيرة من عدم القابلية للتجزئة وبالتالى يمكن تجزئة السلعة عند هذه النقطة ومعنى ذلك يمكن تبادل السلعة

بواسطة هذين الشخصين بطريقة معينة دون تدخل من جانب الدولة وبالتالى فإن درجة العمومية لهذه السلعة فى هذه الحالة تساوى الصفر.

*أما النقطة (ب) فتشير إلى سلعة ذات ملامح عمومية إذ أنها تتمتع بدرجة ليست صغيرة من التجزئة (٥٠%) إلا أن عدد مستهلكيها صغيراً بحيث يمكنهم أن يصلوا إلى اتفاق بينهم لتنظيم التعامل بينهم دون تدخل من جانب الدولة، وبالتالى تكون درجة العمومية هنا تساوى الصفر أيضاً.

* والنقطة (جـ) تدل على سلعة تتمتع بدرجة عدم قابلية للتجزئة أعلى قد تصل ١٠٠% وما يعنيه ذلك من انطباق مبدأ عدم الاستبعاد، أى أنها تستهلك على الشيوع بين الأفراد المستهلكين لها ولكن عددهم لازال قليلاً، كما يشير المحور الأفقى ومن ثم يمكن لهؤلاء الأفراد أن ينظموا فيما بينهم كيفية الاستفادة منها ودفع تكاليفها بغير حاجة إلى تدخل الدولة وبالتالى فلازالت درجة العمومية لهذه السلعة تقترب من الصفر.

* أما النقطة (د) فهى تتمتع بالخاصتين،درجة ليست صفر من عدم القابلية للاستبعاد حوالى ٥٠% وحجم كبير جداً من عدد المستهلكين المستفيدين المنتفعين وأقرب مثال لذلك التعليم العالى وخدمة المطافئ وبالتالى تكون هذه السلعة تتمتع بدرجة عالية من العمومية.

*وأخيراً النقطة (هـ) فهى عكس النقطة (أ) حيث تشير (هـ) إلى سلعة تتمتع بدرجة عدم قابلية للتجزئة بنسبة ١٠٠% وحجم كبير من المجموعات المستهلكة والمستفيدة والمنتفعة هو العدد الكلى للسكان، أى أن السلعة تكون عامة بحتة أى ذات درجة عمومية تساوى ١٠٠%.

والخلاصة إن كبر درجة عدم القابلية للتجزئة لسلعة ما شرطاً ضرورياً لكبر درجة عموميتها، إلا أنه ليس شرطاً كافياً، إذ يستلزم الأمر أيضاً وفى آن واحد كبر حجم المجموعات المستهلكة لها والمستفيدة منها والمنتفعة بها، مع ملاحظة أن هذا التحليل حول درجة عمومية السلعة

يفترض ثبات العوامل الأخرى التى قد تؤثر فى درجة عمومية السلعة مثلاً طبيعة النظام الاقتصادى السياسى تؤثر هى الأخرى فى درجة عمومية السلع، مع الأخذ فى الاعتبار أن السلع العامة بهذا المنظور لازالت تمثل مجالاً كبيراً لتدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى حيث يوجد مبرر لوجودها فى أى وقت وفى أى دولة يفشل نظام السوق بها فى إشباع الحاجات الاجتماعية العامة، وبالتالى يصبح من الضرورى على الدولة أن توفر بالضرورة وسائل إشباعها عن طريق الموازنة العامة للدولة ومن خلال الإنفاق العام.

ثالثا: ظاهرة تزايد الإنفاق العام وأسبابها

لعل تطور دور الدولة فى النشاط الاقتصادى يشير بوضوح إلى وجود ظاهرة تزايد الإنفاق العام فى جميع الدول مهما اختلفت نظمها الاقتصادية ومهما اختلفت درجة تقدمها (دول متقدمة ، ودول نامية). وقد قام الاقتصادى الألمانى "فاجنر" بدراسة تطور الإنفاق العام فى الدول الأوربية خلال القرن التاسع عشر، وانتهى إلى وجود اتجاه عام نحو زيادة النشاط المالى للدولة مع التطور الاقتصادى الذى يحدث بها.

وقد صاغ هذا الاستنتاج فى صورة قانون اقتصادى يعرف باسم "قانون فاجنر" والذى يشير إلى " أنه كلما حقق معدلاً معيناً من النمو الاقتصادى فإن ذلك يستتبع اتساع نشاط الدولة ومن ثم زيادة الإنفاق العام بنسبة أكبر من نسبة زيادة متوسط نصيب الفرد فى الناتج القومى.

وقد لوحظ أن ظاهرة تزايد الإنفاق العام قد ترجع إلى أسباب ظاهرية، أو إلى أسباب حقيقية وفيما يلى إشارة لأهم تلك الأسباب.

١-الانسباب الظاهرية لتزايد الإنفاق العام

هناك العديد من الأسباب التى تزيد الإنفاق العام ظاهرياً دون زيادة أنواع الخدمات التى تقدمها الدولة لعل من أهمها:

١/١- انخفاض قيمة النقود: الذى يرجع إلى ارتفاع الأسعار والـــذى بـــدوره يجعل الدولة تدفع وحدات نقدية أكثر كلما زاد انخفاض قيمـــة النقـــود للحصول على نفس القدر من السلع والخدمات.

٢/١- اختلاف طرق المحاسبة الحكومية: أى طريقة القيد فى الحسابات.

٣/١- التزايد السكانى: الذى يؤدى إلى التزايد التلقائى للإنفاق العام فى مجال الخدمات العامة كالتعليم والصحة والأمن العام، وعلى هذا فـــإن زيـــادة حجم الإنفاق العام بنفس نسبة التزايد السكانى يعنى أن زيـــادة حجـــم الإنفاق العام ليست فى الواقع سوى زيادة ظاهرية فقط.

٤/١- التوسع الإقليمي: وهو يشبه إلى حد كبير أثـــر الـــتزايد الســـكانى لأن الزيادة التى تطرأ على مساهمة الدولة تؤدى بالضرورة إلى زيادة حجم الإنفاق العام بالنسبة للسكان الأصليين لأنها لم تؤد إلى زيادة فى النفـــع العام.

٢- الأسباب الحقيقية لتزايد الإنفاق العام

أيضاً هناك العديد من الأسباب الحقيقية التى تؤدى إلى تزايد الإنفـــاق العام لعل من أهمها:

١/٢- زيادة دور الدولة فى النشاط الاقتصادى: وقد رأينا أن هذا الدور كـــان فى تزايد مستمر وكان من الطبيعى تزايد الإنفاق العام.

٢/٢- اتساع الدور الاجتماعى للدولة: وهو مرتبط بزيادة دور الدولـــة فـــى النشاط الاقتصادى، وتزايد الأعباء الاجتماعية للدولة لتحقيق التـــوازن الاجتماعى وعدالة التوزيع فى الدخل.

٣/٢- تغير الدور السياسى للدولة: تزايد هذا الدور فى الداخـــل بـــالتحولات الديمقراطية، وضرورة إقامة خدمات كسباً لرضاء الطبقات الأكثر عدداً، وأيضاً تزايد فى الخارج حيث زادت أهمية التمثيل السياسى، والمشاركة

فى نشاط المنظمات الدولية والإقليمية، يؤدى بالضرورة إلى تزايد الإنفاق العام.

٤/٢- أثر الحروب: تزايد الحروب يؤدى إلى تزايد الإنفاق العام من عدة جوانب، أو مراحل، وهم مرحلة الاستعداد للحرب، ومرحلة الحرب ذاتها ومرحلة ما بعد الحرب لإزالة آثارها، فضلاً عما يكون قد تم عقده من قروض وفوائدها إلى جانب التعويضات المختلفة لمنكوبى الحرب.

رابعا: آلية اتخاذ وترشيد قرارات الإنفاق العام

لعل ظاهرة تزايد الإنفاق العام، تثير مشكلة تحديد الحجم الأمثل للإنفاق والذى تتم بالضرورة من خلال قرارات جزئية تتعلق بمشاريع وخدمات معينة ومحددة، أى أن هناك حاجة ملحة إلى ترشيد قرارات الإنفاق العام عند اتخاذها، وتتوقف صحة القرارات الإنفاقية العامة على مدى سلامة الأساليب والأدوات المستخدمة فى تقرير هذه المشاريع والخدمات، وبالتالى تؤثر هذه القرارات الجزئية على الحجم الكلى للإنفاق العام الذى من المفروض أن يأتى بعد إجراء عملية الترشيد اللازمة.

ولعل من أهم الأدوات المستخدمة فى هذا المجال، هو أسلوب تحليل التكاليف والمنافع أو تحليل التكلفة والعائد، فى ترشيد اتخاذ قرارات الإنفاق العام والذى يمكن اختصاره فى النقاط التالية:

١- مفهوم تحليل التكاليف والمنافع

لعل من المعروف أن قرارات الإنفاق العام تؤدى فى تحليلها الأخير إلى تحسين الرفاهية الاجتماعية عن طريق عدد من الأهداف، وبالتالى عند اختيار وتقييم المشروعات العامة من زاوية إسهامها فى هذا التحسين، الأخذ فى الاعتبار جميع البدائل الأخرى الممكنة، وهو ما يتطلب تحديد الأهداف ودراسة البدائل.

والأهداف تتحدد على أساس الأخذ فى الاعتبار الأهداف الواسعة التى من شأنها تغيير البيئة الاقتصادية والاجتماعية نحو زيادة الدخل القومى وتحسين الإنتاجية وتحقيق العدالة وغيرها، وكذلك أيضاً تحديد الأهداف الضيقة، التى تمثل معايير الأداء لمشروع معين.

وللوصول إلى تلك الأهداف هناك بدائل متعددة يجب الاختيار بينها. أى اختيار أفضل بديل ممكن، وهذه العملية تحتاج إلى إجراء تقييم، وبالتالى تحتاج إلى تحديد جانب التكاليف التى ينبغى تحملها للقيام بمشروع معين، وجانب المنافع أو العوائد أو الفوائد التى سوف يدرها هذا المشروع.

٢- تحديد عناصر التكاليف والمنافع

١/٢- تحديد عناصر التكاليف: وتتضمن تحديد خمس أنواع من التكاليف هى:

- تكلفة مشتركة بين المشروع وغيره من المشروعات.
- تكلفة غير مباشرة.
- تكلفة بيئية.
- تكلفة مغرقة.

٢/٢- تحديد عناصر المنافع: وتتضمن تحديد المنافع التالية:

- المنافع المباشرة.
- المنافع المشتركة.
- المنافع غير المباشرة.

٣- معايير المفاضلة بين التكاليف والمنافع

هناك الكثير من معايير المقارنة بين المشروعات والمفاضلة بين تكاليفها ومنافعها واختيار أفضل المشروعات التى تؤدى إلى ترشيد قرار الإنفاق المرتبط بهذا المشروع.

ويلعب عنصر الزمن دوراً هاماً فى تقييم حسابات الإنفاق العام، بحيث يمكننا أن نقرر أنه مع ثبات العوامل الأخرى، فإن المشروع الذى تدفع تكاليفه

فى زمن أبعد لاحق ويدر منفعة فى زمن أقرب يفضل مشروعا بديلا لم ينطوى على العكس.

ولهذا البعد، ومع الأخذ فى الاعتبار أبعاد وعناصر أخرى فإنه يمكـــن أخذ الصيغة الحالية كمعيار مناسبا للمقارنة بين المشروعات والاختيار بينـــها، وهو ما يسمى بمعيار القيمة الحالية للفروق بين المنافع التكـــاليف، ويمكـــن التعبير عنه بالمعادلة الآتية:

$$س = \sum_{ن=1}^{ذ} \frac{ص_ن - ع_ن}{(1 - ر)^ن}$$

س = مجموع القيم الحالية للفروق ين المنـــافع والتكـــاليف والمطلـــوب تحقيق أقصى قيمة له.

ن = الزمن مقاسا بالسنوات.

ذ = طول عمر المشروع موضع المقارنة.

ص = التكاليف.

ع = المنافع.

ر = معامل الخصم الذى تحسب على أساسه القيم الحالية، وقـــد يؤخـــذ هذا المعامل باعتباره مساويا لمعدل التفضيل الزمنى للاســـتهلاك أو سعر الفائدة السائدة فى السوق أو غير ذلك من المؤشرات.

وواضح أن اختيار معامل الخصم وحسابه يلعبان دورا هاما فى تقييـــم المشاريع العامة، ويتوقف عليه حسن اختيار المشروعات، مع الإشارة إلى أن تلك العملية ليست أمرا سهلا رغم أننا لن نخوض فى ذلك أكثر من هذا القـــدر نظرا لطبيعة دراسة وتناول هذا الموضوع من زاويـــة التركـــيز والاختصـــار وإعطاء الأفكار الأساسية.

٤- حسم اختيار المشروعات والعملية السياسية

يمكن القول أن تحليل المنافع والتكاليف يعتبر أسلوباً أولياً لتقييم مشروعات الإنفاق العام، ولكن حسم اتخاذ القرارات الخاصة بالإنفاق العام يقع فى النهاية داخل العملية السياسية، وهذا الأسلوب يرمز للسياسيين فقط إمكانية ترشيد اتخاذ قراراتهم، ويتوقف مدى النجاح فى هذا المجال على طبيعة النظام السياسى والآلية التى تتخذ من خلالها القرارات، وما إذا كان نظاماً ديمقراطياً، أو شبه ديمقراطى، أو ديكتاتورى.

خامساً: تقسيمات الإنفاق العام

تجدر الإشارة إلى أن الإنفاق العام يشكل هيكلاً كبيراً متنوعاً، فالإنفاق العام فى الواقع ليس كلا متجانساً بل هو هيكل يتبدى ويظهر فى صور وأشكال مختلفة، ومن ناحية أخرى يتعدد فى آثاره الاقتصادية والاجتماعية.

ومن الطبيعى فى دراسة الإنفاق العام بالنسبة للاقتصاديين، والمهتمين، أو تحليله وإدارته من جانب الدولة وأجهزتها أن يقسم هذا الهيكل للتعرف على تشعباته المختلفة، ومن هنا تبدو التقسيمات كثيرة، وهى تكثر مع تعدد معايير التقسيم التى تستند إليها، حيث أن كل تقسيم يستند إلى معيار معين. وفى هذا الإطار يمكن تحليل تقسيمات الإنفاق العام مع الإشارة إلى معيار التقسيم المستخدم مع التأكيد على أن التناول هنا لن يأخذ كل التقسيمات ولكن سيتم اختيار أهمها على النحو التالى:

١- الإنفاق الحقيقى والإنفاق التحويلى

وهذا التقسيم يأتى من ناحية التأثير على الدخل القومى، ويستند إلى ثلاثة معايير للتفرقة بين هذين النوعين من الإنفاق، حيث يشير معيار المقابل إلى أن أساس التفرقة هنا هو ما إذا كانت النفقة تتم بمقابل أو بلا مقابل، فالنفقات الحقيقة تتم مقابل تقديم خدمة، مثل الخدمات الصحية، والنفقات التحويلية لا يوجد لها مقابل كالإعانات.

وهناك أيضاً معيار الزيادة المباشرة فى الإنتاج القومى، حيث تعتبر النفقة حقيقية إذا أدت مباشرة إلى زيادة الإنتاج القومى وتعتبر تحويلية إذا لم تؤد مباشرة إلى زيادة الإنتاج القومى.

وبالإضافة إلى ذلك هناك معيار من الذى يقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع، فتعتبر النفقة حقيقية إذا كانت الدولة هى التى تقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع، وتكون نفقة تحويلية إذا كان الأفراد هم الذين يقومون بالاستهلاك لهذه الموارد.

مع ملاحظة أن هناك ثلاثة أنواع رئيسية للإنفاق التحويلى، فهناك النفقات التحويلية الاقتصادية والنفقات التحويلية الاجتماعية والنفقات التحويلية المالية.

- ويقصد *بالنفقات التحويلية الاقتصادية*. تلك الإعانات الحكومية التى تمنح لبعض المشروعات الإنتاجية والتى يكون الهدف منها تشجيع تلك المشروعات على زيادة الإنتاج والبيع بأسعار منخفضة عن بعض السلع والخدمات والتى تكون فى غالبيتها إما سلعاً أو خدمات استهلاكية ضرورية أو سلعاً تصديرية، وبصفة عامة فإن تلك السلع والخدمات فى غالبيتها يصاحب إنتاجها واستهلاكها منافع خارجية External Benefits ومن ناحية أخرى فقد يتم استخدام النفقات التحويلية الاقتصادية سعياً إلى تحقيق الكفاءة الاقتصادية فى استخدام الموارد الاقتصادية فى اتجاه إنتاج بعض السلع والخدمات التى يعجز نظام آليات السوق الحر عن تحقيق الكفاءة فى مجال إنتاجها أو استهلاكها.

- أما *النفقات التحويلية الاجتماعية*. فهى النفقات الحكومية التى تتم دون مقابل ويكون الهدف منها تحقيق ما يسمى بالبعد الاجتماعى من الإنفاق العام مثل إعانات البطالة التى يتم منحها للأفراد الذين يفقدون وظائفهم لأسباب خارجة عن إرادتهم أو لحين حصول الداخلين لسوق العمل على وظيفة أو فرصة

عمل وكذلك الإعانات المقدمة لكبار السن والعجـــزة، والإعانـــات المقدمـــة للفقراء فى المجتمع الذين تقل دخولهم الشهرية عن مستوى معين، ويطلـــق على النفقات التحويلية أحيانا نفقات برامج الرفاهية الاجتماعية "الموجهـــة للفقراء".

* **_واخيرا النفقات التحويلية_**، وهى تمثل نوعاً من النفقات الحكومية التى يكـــون الهدف منها هو مواجهة عبء الإقراض العام والتى تتمثل فى فوائد الديـــن العام واستهلاكه فيما يطلق بنفقات خدمة الدين العام.

وعموماً تختلف الأهمية النسبية لكل من النفقات التحويلية الاقتصادية والاجتماعية والمالية من دولة لأخرى ولنفس البلد من فترة زمنية لأخرى.

٢- _التقسيم الوظيفى للإنفاق العام_

ويقصد بتقسيم الإنفاق العام تبعاً للوظـــائف التـــى تؤديـــها الدولـــة، والغرض منه هو إظهار مقدار نشاط الحكومة فى أوجه إنفاقها المختلفة، وقـــد درع الاقتصاديون على التمييز بين ثلاثة وظائف أساسية للدولة، هى الوظيفـــة الإدارية، والوظيفة الاقتصادية، والوظيفة الاجتماعية وعلى هذا يمكن أن نجـــد ثلاث أنواع من الإنفاق هى:

١/٢- النفقات الإدارية للدولة: وهى الخاصة بتسيير المرافق العامة، وتضـــم الأجور وما فى حكمها للعاملين بالدولة، ونفقات رئيس الدولة والسـلطة التشريعية، ونفقات الدفاع والأمن والتمثيل السياسى.

٢/٢- النفقات الاجتماعية للدولة: وتتعلق بالأغراض الاجتماعية مـــن أجـل التنمية الاجتماعية، وتحقيق التضامن الاجتماعى، وتشمل نفقات التعليم والصحة والثقافة العامة والتأمينات الاجتماعية.

٣/٢- النفقات الاقتصادية للدولة: وهى النفقات اللازمة لتزويد الاقتصاد القومى بخدمات أساسية، مثل الرى والصرف والنقل والمواصلات، والمياه، والكهرباء، والطرق وغيرها.

٣- *النفقات العادية والنفقات غير العادية*

يمكن القول أن سبب هذا التقسيم إنما يرجع إلى الحاجة لتحديد مدى الالتجاء إلى الموارد غير العادية لتغطية النفقات العامة، وهناك خمسة معايير للتفرقة بين هذين النوعين من النفقات.

حيث يعتبر معيار الانتظام والدورية أساس التفرقة، فإذا كانت النفقة تتم بانتظام أو بصفة دورية فتعتبر النفقة عادية، أو لا تتمتع بالانتظام والدورية فتعتبر النفقة غير عادية، ومن ناحية أخرى يعتبر معياره الفترة التى تستمر خلالها آثار النفقات العامة، أساس التفرقة هنا، فإذا كانت النفقات تستوعب بكامل قيمتها فى الأموال والسلع والخدمات خلال الفترة المالية التى انفقت خلالها فتعتبر نفقات عادية، أما النفقات غير العادية فهى تلك التى تتعدى الفترة المالية التى انفقت خلالها.

ويشير معيار توليد الدخل، كمعيار ثالث، إلى أنه إذا كانت النفقات العامة تعطى دخلاً، فهى نفقات غير عادية، وإذا لم تعطى دخلاً فهى نفقات عادية.

ويمثل معيار المساهمة فى تكوين رؤوس الأموال العينية، المعيار الخامس للتفرقة بين النفقات العادية وغير العادية، فالنفقات العادية هى تلك التى لا تسهم فى تكوين رؤوس الأموال العينية، ويطلق عليها النفقات الجارية أو التسييرية وهى التى تلزم لتسيير المرافق العامة للدولة، أما النفقات غير العادية فهى التى تسهم فى تكوين رؤوس الأموال العينية.

ويمكن الإشارة إلى أن تلك المعايير لا تخلو من النقد إما لعدم ملاءمتها لتطور دور الدولة فى النشاط الاقتصادى، وإما لعدم وضوحها.

وبالتالى يرى البعض أن يقسم النفقات العادية والنفقات غير العادية إلى نفقات عامة جارية ونفقات عامة رأسمالية.

• ***فالنفقات العامة الجارية*** **Current Expenditures** تشمل النفقات العامة التى لا يترتب على إنفاقها زيادة فى رأس المال الاجتماعى أو زيادة فى رأس المال الإنتاجى بالمؤسسات العامة، وهى تتسم بالدورية والتكرار من سنة لأخرى، والتى يتعين تمويلها من خلال الإيرادات السيادية والجارية ومن أهمها الضرائب، وهى ضرورية لتشغيل المرافق العامة سواء على المستوى المركزى أو المستوى المحلى وهى ضرورية لتأدية الأعمال الحكومية، حيث تشمل بنود الأجور والمرتبات والصيانة والمياه والكهرباء والمستلزمات السلعية والخدمية لتسيير دولاب العمل الحكومى. وقد يضاف عليها بعض النفقات الاجتماعية أو إعانات الرفاهية الاجتماعية مثل إعانات البطالة ومساعدات الفقراء، ونفقات خدمة الدين العام وبعض التحويلات الاقتصادية.

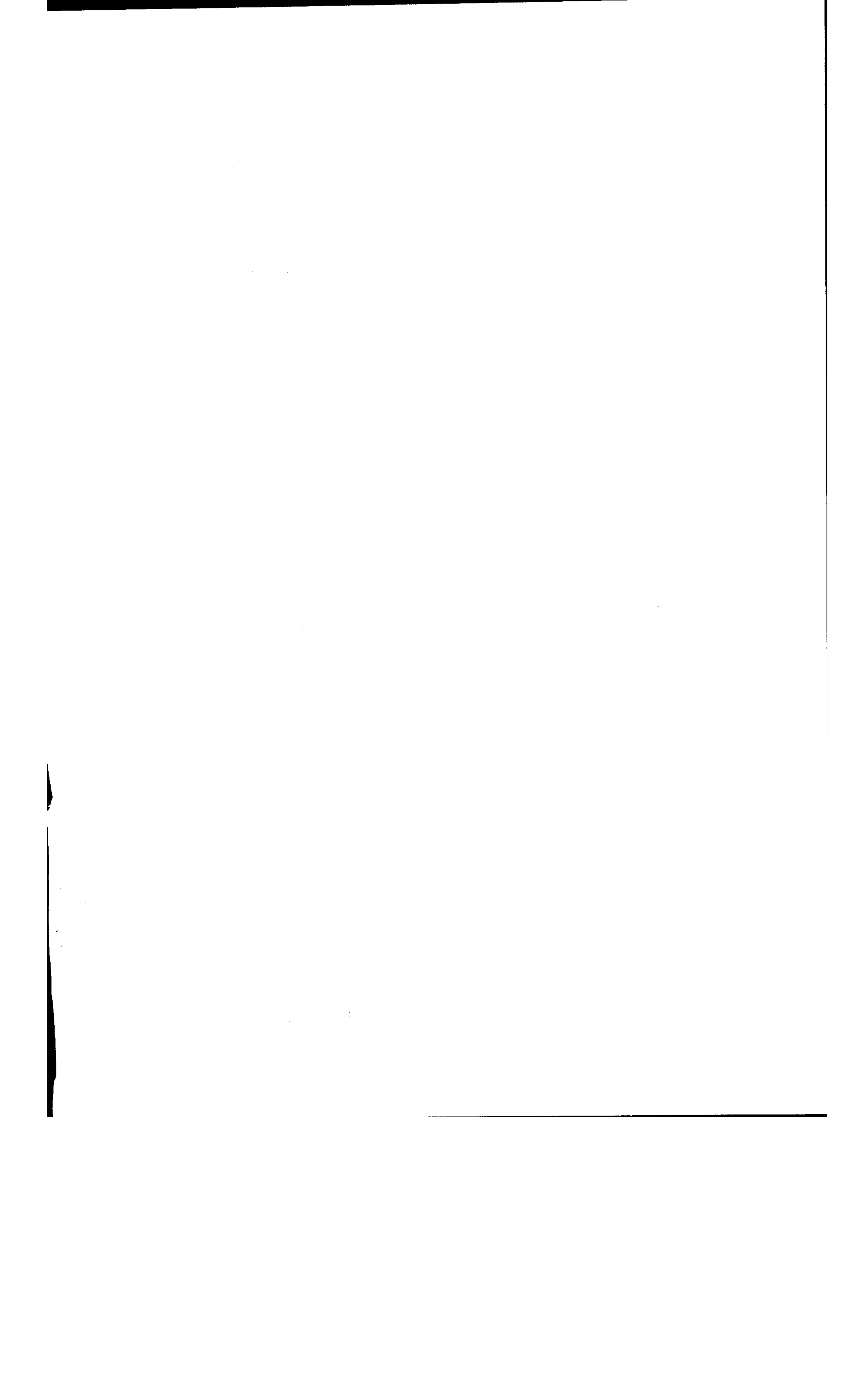
• ***أما النفقات العامة الرأسمالية***، فهى نفقات غير عادية ترتبط فقط بفترة زمنية معينة ومحددة وهى فترة تشييد المرافق العامة ومن ثم يمكن تمويلها من خلال مصادر تمويل غير عادية كالقروض والإصدار النقدى، ومع تطور الدولة فى النشاط الاقتصادى أصبحت النفقات العامة الرأسمالية نفقات منتجة وقد تكون أكثر إنتاجية فى بعض الحالات من النفقة الخاصة ومن هذا المنطلق اتسع نطاق النفقات العامة الرأسمالية ولم تعد مقتصرة فقط على مشروعات البنية الأساسية بل امتدت إلى أوجه الإنفاق العام التالية:

- الإنفاق العام على مزيد من مشروعات البنية الأساسية.
- الأنفاق الاستثمارى على المدارس والجامعات والمستشفيات.
- الإنفاق الاستثمارى فى إنشاء المشروعات العامة.
- الإنفاق الحكومى على عمليات الإحلال والتجديد والتحديث.

الفصل الثامن

اقتصـــاديات

الإنفـــاق العـــام



الفصل الثامن

اقتصاديات الإنفاق العام

لعل التأمل فى ظاهرة تزايد الإنفاق العام التى تأكدت عبر الزمن سواء على مستوى الدول المتقدمة أو على مستوى الدول النامية، بل ومع تعاظم دور الدولة فى النشاط الاقتصادى عبر الزمن ومع الوصول إلى قناعة بأن الإنفاق العام يرتبط وجوده بشكل متزايد مع وجود حاجات عامة لابد من إشباعها من خلال السلع العامة كما وضح من التحليل فى الفصل السابع، وبالتالى ارتباط الإنفاق العام بما يسمى بالاقتصاد العام الذى أصبح موجوداً فى أى اقتصاد يعيش فى عالم اليوم بغض النظر عن وزنه النسبى الذى يختلف بالضرورة من دولة لأخرى.

إلا أنه موجوداً وطالما هو كذلك فإن أى محلل اقتصادى لا يستطيع أن يتجاهل الآثار الاقتصادية للإنفاق العام سواء على مستوى الاقتصاد الكلى أو حتى على مستوى الاقتصاد الجزئى، بل يحتاج الأمر إلى البحث فى الحجم الأمثل للإنفاق العام وهى موضوعات يمكن أن نطلق عليها موضوعات فى مجال اقتصاديات الإنفاق العام والتى يتناولها هذا الفصل على النحو التالى:

أولاً: الآثار الاقتصادية الكلية للإنفاق العام

يؤثر الإنفاق العام على النشاط الاقتصادى فى المجتمع كله، ففى إطار أنه يستخدم جزء من الموارد الاقتصادية فإن ذلك ينعكس على الكميات الاقتصادية أى المتغيرات الاقتصادية مثل الناتج القومى (الدخل القومى)، ومن ثم على الاستهلاك القومى، والادخار القومى، بصورة مباشرة وغير مباشرة.

ومن ناحية أخرى هناك تأثير للإنفاق العام على توزيع الدخل ونمطه وهيكله، هذا بالإضافة إلى تأثير معدلات النمو الاقتصادى وغيرها من الآثار التى يمكن تناول أهمها على النحو التالى:

١-الأثر المباشر للإنفاق العام على الناتج القومى

وهو ما يطلق عليه "إنتاجية الإنفاق العام"، ودرجة تأثيره تتوقف بالتالى على مدى كفاءة استخدامه، ويؤثر الإنفاق العام على الناتج القومى من النواحى التالية:

١/١- زيادة القدرة الإنتاجية أو الطاقات الإنتاجية، فى شكل إنفاق استثمارى، وبالتالى يكون له أثراً إيجابياً على الإنتاج أو الناتج القومى.

٢/١- أن النفقات الجارية يمكن أن تكون سبباً لزيادة إنتاج عناصر الإنتاج، من خلال التعليم والصحة، والثقافة والتدريب مما يزيد من الناتج القومى.

٣/١- يؤدى إلى زيادة الطلب الفعال، ومن خلال كم ونوع الإنفاق العام، فإن تأثيره يتوقف على مدى درجة مرونة الجهاز الإنتاجى، فإذا كان الجهاز الإنتاجى يتسم بدرجة مرونة عالية أو حرية فإن الأثر سيكون إيجابى أما العكس يحدث أثر سلبياً (لو كان الجهاز المصرفى غير مرن أو ضعيف المرونة).

٢- الأثر المباشر للإنفاق العام على الاستهلاك القومى

يؤثر الإنفاق العام على الاستهلاك القومى من عدة جوانب لعل من أهمها:

١/٢- عندما تقوم الحكومة وأجهزتها بشراء خدمات استهلاكية مثل الدفاع والأمن وتعليم فهى تزيد الاستهلاك القومى وعندما تشترى سلع استهلاكية فى شكل ملابس، ومستلزمات وأدوية فإنها تزيد الاستهلاك القومى.

٢/٢- عندما تعطى دخولاً فى شكل أجور ومرتبات وفوائد مدفوعة لمقرضيها، فإن ذلك يؤدى إلى زيادة الاستهلاك القومى، بالإضافة إلى ذلك أنه إذا قامت الحكومة بإعطاء إعانات بطالة وغيرها، أو إعطاء

دعم عينى فهى تزيد من الاستهلاك القومى. مع اختلاف الدول فى مقدار ما يحدثه الإنفاق من أثر على الاستهلاك.

٣- الاثر غير المباشر للإنفاق العام على الإنتاج والاستهلاك القومى

يتولد الأثر غير المباشر للإنفاق العام على كل من الاستهلاك والإنتاج القومى من خلال ما يعرف بأثر مضاعف الاستهلاك والذى يعنى أن الزيادة الأولية فى الإنفاق تؤدى إلى زيادات متتالية فى الاستهلاك خلال دورة الدخل، وأيضا هناك الأثر غير المباشر المتولد من خلال ما يعرف بأثر المعجل (للاستثمار)، والذى يعنى أن الزيادة الأولية فى الإنفاق تؤدى إلى زيادات متتالية فى الاستثمار وبالتالى زيادات غير مباشرة فى الإنتاج خلال دورة الدخل أو دورة النشاط الاقتصادى.

٤- أثر الإنفاق العام على توزيع الدخل

يؤثر الإنفاق العام على توزيع الدخل القومى من خلال تأثيره على هيكل توزيع الدخل هذا الهيكل الذى يشير إلى الكيفية التى يوزع بها بين الفئات الاجتماعية المختلفة، فيما يسمى بتوزيع الدخل الشخصى، وكذلك الكيفية التى يوزع بها الدخل القومى بين عناصر الإنتاج من رأس مال وعمل وأرصدة وتنظيم، فيما يسمى بالتوزيع الوظيفى للدخل.

ومعنى ذلك فإن الإنفاق العام يؤثر على هيكل توزيع الدخل القومى فى مرحلتين، المرحلة الأولى مرحلة التوزيع الأولى للدخل أى توزيع الدخل أو الناتج بين الذين اسهموا فى القيام به أى بين عناصر الإنتاج، ومرحلة التوزيع النهائى فيما يسمى بمرحلة إعادة التوزيع والتى تشهد إدخال تعديلات على التوزيع الأولى بمعنى توزيع الناتج أو الدخل بين أفراد المجتمع بصفتهم مستهلكين.

وهكذا يتضح مدى تأثير الإنفاق العام على توزيع الدخل القومى سواء فى المرحلة الأولى أو المرحلة الثانية الخاصة بإعادة التوزيع ويمكن أن

تتضح تلك الآثار من خلال تتبع أثر النفقات العامة الحقيقية والنفقات العامة التحويلية وذلك على النحو التالى:

١/٤- فيما يتعلق بالنفقات الحقيقية فإنها تؤثر على التوزيع الأولى للدخل القومى من خلال التأثير على الأجور والمرتبات وباقى عناصر الإنتاج فى المجتمع.

٢/٤- ومن ناحية أخرى فإن النفقات الحقيقية تؤثر على إعادة توزيع الدخل من خلال:

١/٢/٤-النفقات العامة الحقيقية الاجتماعية، ومن أمثلة هذه النفقات ما ينفق على الخدمات الصحية والتعليمية، فإذا قات الدولة بتأدية هذه الخدمات بالمجان أو بأسعار تقل عن تكاليفها فإن ذلك يؤدى إلى زيادة الدخول الحقيقية للمستفيدين منها.

٢/٢/٤-النفقات العامة الحقيقية الإدارية، ومن أمثلتها ما ينفق على الدفاع والأمن الداخلى والقضاء، وتؤثر هذه النفقات على إعادة توزيع الدخل من خلال تأثيرها على المستوى العام للأسعار فإنها تفيد توزيع الدخل لصالح الدخول الثابتة أما إذا أدت إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار فإن ذلك يؤدى إلى إعادة توزيع الدخل لصالح الدخول الجديدة والمتغيرة على حساب الدخول الثابتة وهو الحالة الأكثر حدوثاً فى مرحلة التحول الاقتصادى والتحول الاجتماعى والسياسى.

٣/٤- أما بالنسبة للنفقات التحويلية فإنها تؤثر على إعادة توزيع الدخل القومى على النحو التالى:

١/٣/٤- فيما يتعلق بالنفقات التحويلية الاجتماعية تحدث تحويلات مباشرة للمستفيدين منها فى صورة نقدية ويؤدى ذلك إلى إعادة توزيع الدخل فى صالح الدخول المنخفضة (الدخول المحدودة) على حساب ذوى الدخول المرتفعة.

٢/٣/٤- أما النفقات التحويلية الاقتصادية، فهى تؤدى إلـــى إعـــادة توزيع الدخل فى صورة عينية حيـــث تزيـــد دخـــول بعـــض الأنشطة الاقتصادية أو بعض الأقاليم فى الدولة على حســـاب البعض الآخر.

٣/٣/٤- النفقات التحويلية المالية، فهى تعمل على إعـــادة توزيـــع الدخل لصالح ذوى الدخـــول المرتفعـــة علـــى حســـاب ذوى الدخول المنخفضة.

٥- أثر الإنفاق العام على الادخار القومى

يتوقف أثر الإنفاق العام على الادخار القومى على ما إذا كان الدخـــل القومى فى حالة ثبات أم فى حالة زيادة أم حالة فى حالة زيادة.

فمثلا عند ثبات الدخل القومى، وزيادة الاستهلاك العـــام مـــن خـــلال الإنفاق العام فإن ذلك يؤدى إلى انخفاض الادخار القومى وطالما أن القـــاعدة فى هذا المجال لا استثمار بلا ادخار فإن ذلك الوضع سيؤثر علـــى الاســـتثمار بالسالب، ومن ثم يؤثر على الناتج أو الإنتاج بالسالب.

نفس النتائج تظهر عندما يزيد الاستهلاك العام من خلال الإنفاق العام وبالتالى يزيد الاستهلاك القومى بمعدل يفوق زيادة الدخل القومـــى، ويمكـــن الحصول على نتائج شبيهه إذا كان الإنفاق العـــام يزيـــد بمعـــدل أكـــبر مـــن الإيرادات العامة فإن الآثار ستكون سالبة سواء علـــى الادخـــار القومـــى أو الاستثمار القومى أو الناتج القومى وبالطبع النتائج تختلف فى حالة ما يكـــون الدخل القومى فى حالة تزايد فإن الأمر سيختلف بالضرورة.

٦- أثر الإنفاق العام على معدل النمو الاقتصادى

فمن السهل أن نتوقع أثرا إيجابيا للإنفاق العام علـــى معـــدل النمـــو الاقتصادى فى حالة زيادة الإنفاق العام الاستثمارى مما يـــؤدى إلـــى زيـــادة

التراكم الرأسمالى وهو ما يؤدى إلى زيادة معدل النمو الاقتصادى بشكل متزايد والعكس صحيح إذا انخفض الإنفاق العام الاستثمارى.

ثانياً: الآثار الاقتصادية للإنفاق العام على مستوى الاقتصاد الجزئى

لا يتوقف التحليل عن التعرف على الآثار الاقتصادية للإنفاق العام على مستوى الاقتصاد الكلى أو الاقتصاد القومى، بل يتعدى إلى محاولة التعرف على الآثار الاقتصادية للإنفاق العام على مستوى الاقتصاد الجزئى أى التحليل الاقتصادى الجزئى للإنفاق العام على سلوك كل من المستهلك وسلوك المنتج أى تحليل الأثر على مستوى الوحدة الاقتصادية.

١- أثر الإنفاق العام على سلوك المستهلك فى حالة المفاضلة بين منح إعانة دعم عينى أو نقدى

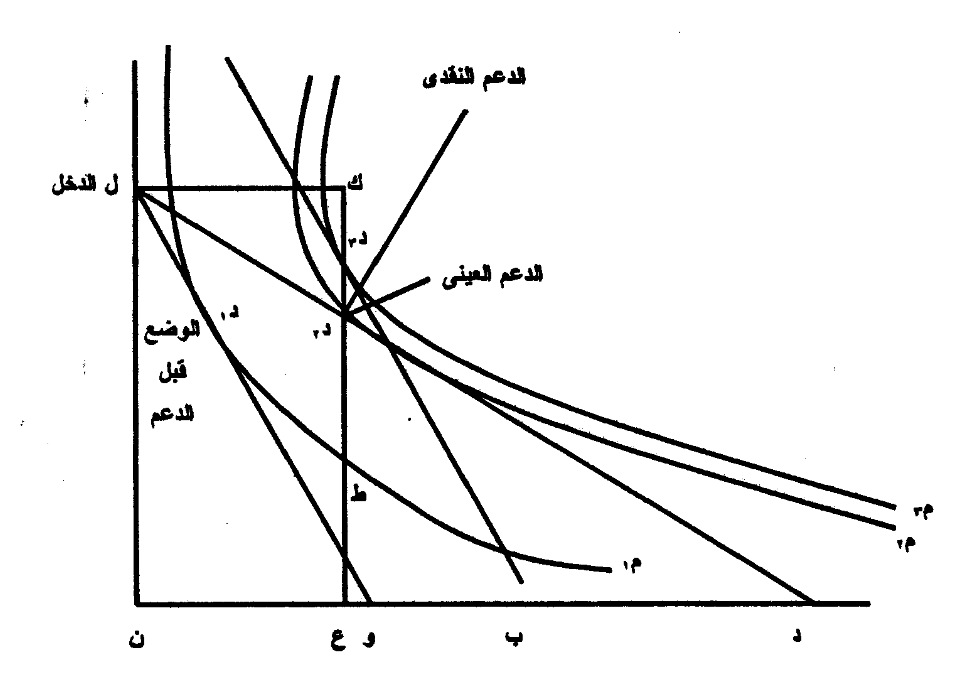
فمن المعروف أن المستهلك فى سعيه إلى الحصول إلى أقصى إشباع ممكن، هناك العديد من العوامل التى تعتبر قيوداً عليه فى هذا المجال، والتى من أهمها دخله المتاح وأسعار السلع والخدمات المختلفة فى السوق، ومن المتصور أن الحكومة عندما تقرر إعانة دعم سواء قررت منحها فى صورة عينية أو نقدية، ليس ألا عاملاً من هذه العوامل المؤثرة على مستوى إشباع المستهلك.

مع الأخذ فى الاعتبار أنه فى حالة الدعم العينى أى السعرى فى صورة أسعار منخفضة للسلع التى يستهلكها المستهلك، إن سلوك هذا المستهلك سيحكمه آثراهما أثر الإحلال وأثر الدخل، واللذان سيؤديان إما إلى المزيد من استهلاك السلع المدعمة أو على الأقل المحافظة على استهلاكه منها مع زيادة أستهلكه من السلع الأخرى، وسيتوقف ذلك على الظروف التى يعيشها المستهلك إلا أنه يمكن القول أن استهلاكه سيزيد بصفة عامة، وينتقل هذا المستهلك إلى منحنى سواء جديد.

أما فى حالة الدعم النقدى فإن المستهلك سيوزع إنفاقه على السلع والخدمات المختلفة التى تعطيه أقصى إشباع ممكن وسينتقل أيضاً إلى منحنى سواء جديد.

وتصبح هناك قضية المفاضلة بين الدعم العينى والدعم النقدى من وجهة نظر المستهلك!!، حيث يبدو من التحليل أن إعانة الدعم العينى وإعانة الدعم النقدى تنقلان المستهلك إلى منحنى سواء جديد، أى مستوى إشباع جديد، فهل يفضل أحدهما على الآخر؟

يبدو أن تلك القضية شغلت بال الكثير من الاقتصاديين فحاولوا تحليل تلك النقطة فى كتاباتهم، ونحن من جانبنا يمكن إيضاحها، لاختيار ما إذا كان المستهلك يفضل إعانة الدعم فى صورة نقدية .أو فى صورة عينية، وبفرض أن الحكومة استطاعت أن تقدر حساب ما يقابل الدعم العينى وأعطته له فى صورة نقدية من خلال الشكل التالى:



ويلاحظ من الرسم البيانى ما يلى:

١/١- أن الوضع قبل إعانة الدعم، يشير إلى أن نقطة توازن المستهلك عند النقطة (د١).

٢/١- أن الوضع بعد إعانة الدعم العينى، يشير إلى انتقال المستهلك إلى منحنى سواء جديد ويتحدد توازنه الجديد عند نقطة أعلى هى النقطة (د٢).

٣/١- أما الوضع بعد إعانة الدعم النقدى يشير إلى انتقال المستهلك إلى منحنى سواء أعلى على النقطة (د٣) وهى أعلى من النقطة (د٢).

٤/١- أن تكلفة الدعم العينى بالنسبة للمجتمع هى (د ٢ ط) والتى ستعطى نقدا للمستهلك عند إلغاء الدعم العينى.

ويلاحظ من هذا التحليل، أن نفس المقدار من الدعم النقدى يزيد إشباع المستهلك وبالتالى رفاهيته من خلال انتقاله إلى منحنى سواء جديد، أى مستوى إشباع جديد، أكبر وأكثر مما لو أعطيناه دعما عينيا لسلعة معينة ومن وجهة نظر المستهلك.

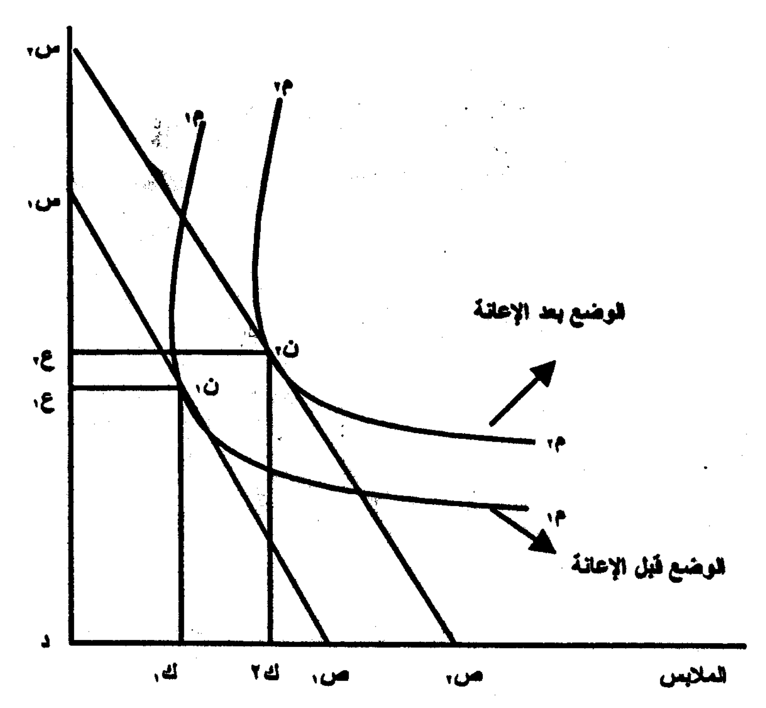
وتلك النقطة من الجوانب الهامة فى تحليل سلوك المستهلك والتى بنيت عليها فيما بعد نظريات الرفاهة الاقتصادية، منذ أن بدأ "مارشال" Marshall يبحث فى مفهوم فائض المستهلك "والذى عرفه على أنه الفرق بين المبلغ من النقود المدفوع فعلا بواسطة فرد معين كثمن لعدد من وحدات سلعة استهلاكية معينة وبين المبلغ المتمثل للمنطقة الواقعة تحت منحنى الطلب لهذه السلعة"، أى أنه الفرق بين السعر الذى كان المستهلك على استعداد لدفعه وبين السعر الذى دفعه فعلا للحصول على السلع والخدمات التى يستهلكها ويبدو أن إعانة الدعم تحمل نفس المفهوم، حيث تخلق فائضا لدى المستهلك وبالتالى تزيد رفاهيته، ومما يؤكد هذا المعنى ما ذكره "هكس" Hicks من أن هذا الفائض ليس إلا مبلغ النقود الذى سيتطلب دفعه إلى المستهلك بعد ما يتم تغيير ما.

وقد انتهت نظريات الرفاهة الاقتصادية، استنادا إلى ما يعرف بمبـــدأ سيادة المستهلك والذى يعنى أن الفرد يعتبر أحسن حكما للحكم على مســتوى رفاهيته، فمن الأفضل إعطاء الدعم نقدا.

ومع تطور الفكر الاقتصادى تشكك البعض فى ذلك مما دعا حكومـات الدول النامية إلى تفضيل إعطاء الدعم عينا لتشككها فى إساءة استخدام النقود لو أعطتها ليد الأفراد وخاصــة مــن وجهـة نظـر سياســتها الاقتصاديـة والاجتماعية واستراتيجيات التنمية السائدة فيها، بمعنى أنها لا تعترف بمبـــدأ "سيادة المستهلك" بينما نجد أن الدول الرأســمالية المتقدمــة تعـترف بذلــك وتفضل إعطاء الدعم نقدا نظرا لأن الدعم العينى يؤدى إلى إهــدار المــوارد وضياع للموارد ويعبر عن سوء استخدام للموارد ويشوه الأسعار ويحول دون تحقيق الكفاءة الاقتصادية.

٢- أثر الإنفاق العام على نمط إنفاق المستهلك فى حالة منح إعانـة دعـم مباشرة إجمالية

فإذا تصورنا أنه تم إعطاء المستهلك إعانة دعــم مباشــرة إجماليــة نقدية، فإن ذلك سينعكس على تفضلات هذا المستهلك وبالتــالى علــى نمــط إنفاقه لأنه أصبح لديه حرية الاختيار طبقا لمبدأ سيادة المستهلك فلو افترضنــا أن المستهلك المفترض يشترى فقط ســلعتين همــا الغــذاء والملابــس وأن أسعارهما معطاة، وطبقا لتحليل منحنيات السواء، فإننا يمكن التعــرف علــى سلوك هذا المستهلك من خلال الرسم البيانى التالى :



ويلاحظ من الرسم أنه يفترض أن المستهلك يشترى سلعتين فقط هما، الغذاء والملابس وأن أسعارهما معطاة، فإذا أنفق هذا المستهلك كل دخله القابل للإنفاق قبل حصوله على الإعانة على الغذاء فسوف يكون قادرا على شراء الكمية (وس١) بينما لو انفق كل دخله على الملابس فسوف يشترى الكمية (وص١).

ويصور الخط (س١ص١) إمكانيات الجمع بين الغذاء والملابس كما يحددها دخله المتاح له وسيتوازن هذا المستهلك عند النقطة (ن١) وهى النقطة يمس فيها منحنى السواء (م١) خط الدخل (ن١ص١) بحيث يمكنه شراء الكمية (وك١) من سلعة الملابس وشراء الكمية (وع١) من سلعة الغذاء.

أما الوضع هو الحصول على إعانة الدعم الإجمالية نقدا، فمعنى ذلك أن دخله يزيد ويعبر ذلك على الرسم البيانى بانتقال خط الدخل من (س١ص١) إلى (س٢ص٢) وهو ما يعنى أن الأسعار النسبية بين السلعتين باقية لم تتغير والذى تغير فقط هو الدخل النقدى.

ونتيجة لمنح الإعانة النقدية الإجمالية يزيد دخل المستهلك وبالتـالى يزيد استهلاك المستهلك من السلعتين بزيادة الإنفاق على كـل مـن الغـذاء والملابس بفعل زيادة الدخل ويعبر عن ذلك بيانيا بانتقال منحنى السواء إلـى (م٢) والوصول إلى نقط توازن جديدة عند (ن٢) ويقـوم المسـتهلك بشـراء (وص٢) من سلعة الملابس وكذلك شراء (وع٢) من سلعة الغذاء.

ويلاحظ أن نمط إنفاق المستهلك يتغير حيث بين الرسم أن المسـتهلك زاد من إنفاقه على الملابس بنسبة أكثر وأكبر من زيادة إنفاقه علـى الغـذاء وهى مسألة متوقعة مع زيادة الدخل النقدى حيث أنه إعانة الدعم النقدى قـد زادت من دخل المستهلك وغيرت من نمط إنفاقه أو تفضيله النسبى بين السلع المختلفة التى ينفق عليها دخله المتاح.

٣- أثر الإنفاق العام على سلوك المنتج فى حالة منح إعانة إنتاج

فإذا افترضنا أن إعانة الإنتاج تمنح لسلعة أو خدمة ينتجـها منتـج فى سوق احتكارية ولنفترض حالة الاحتكار الكـامل كمـا يوضحـها الرسـم البيانى.

ويلاحظ أن منحنى التكلفة الحدية للإنتاج (ت ح) فـــى حالـــة تزايـــد فى الحالتين (ت $ح_1$)، (ت $ح_2$)، وفى ضوء منح إعانة الإنتاج تتضح النتـــائج التالية:

٣/١- يتوازن المنتج قبل منحنى إعانة الإنتاج عندما يتعادل ($أح_1$) أو الإيـــراد الحدى مع التكلفة الحدية (ت $ح_1$) وبالتالى تتحدد الكمية التوازنية عنـــد ($ك_1$) ومن ثم سعر البيع ($س_1$)

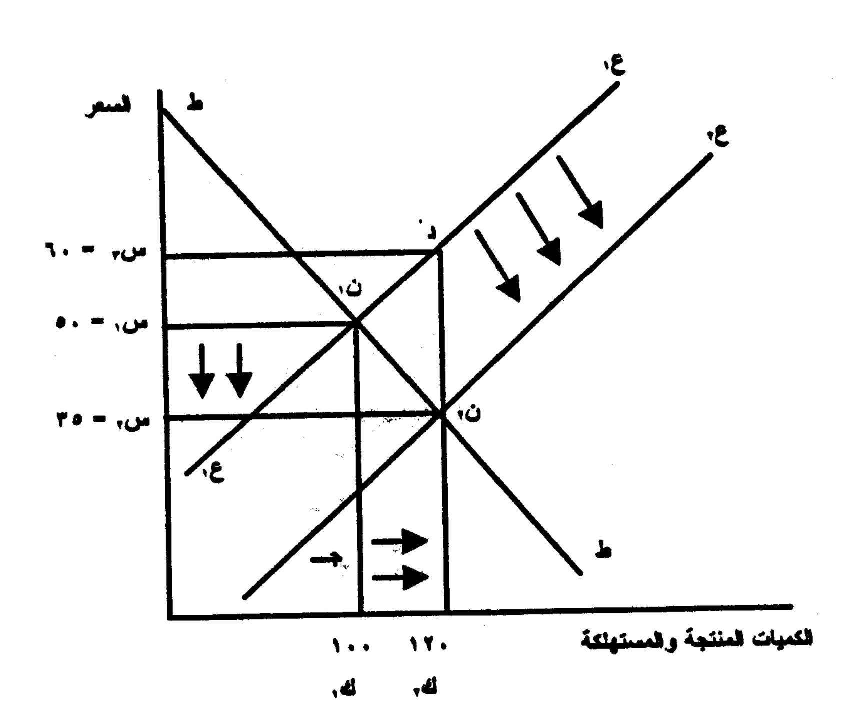
٣/٢- الوضع التوازنى منح إعانة الإنتاج فى شكل مبلغ ثـــابت لكـــل وحـــدة منتجة، يتحقق عندما يتعادل ($أح_2$) أو الإيراد الحدى مع التكلفة الحديـــة الجديدة (ت $ح_2$) حيث أن إعانة الإنتاج سوف تخفض التكلفـــة الحديـــة للإنتاج ويعبر عن ذلك انتقال منحنى التكلفة الحدية إلى وضع جديد (ت $ح_2$). وعند الوضع التوازنى الجديد يتحـــدد حجـــم الإنتـــاج وبالتـــالى الاستهلاك بالمقدار ($ك_2$) والسعر التوازنى الجديد ($س_2$).

٣/٣- وبالتالى يظهر أثر منح إعانة الإنتاج من خلال ما يترتب عليـــها مـــن زيادة الإنتاج من ($ك_1$) إلى ($ك_2$) وفى نفس الوقت انخفاض سعر البيـــع فى السوق والذى يدفعه المستهلك مـــن ($س_1$) إلـــى ($س_2$)، وبـــالطبع مقدار الانخفاض فى السعر يتمثل فى مقدار استفادة المستهلك من تلـــك الإعانة، فالمستهلكين بعد الإعانة سوف يستهلكون كميات أكـــبر مـــن السلعة أو الخدمة ويتم الشراء بأسعار أقل ممـــا يزيـــد مـــن مســـتوى الرفاهة الاقتصادية كما أوضحنا من قبل.

ويعبر عن مقدار الإعانة للوحدة من السلعة المنتجة بالمسافة الرأسية بين منحنى التكلفة الحدية الجديد (ت $ح_2$) ومنحنى التكلفة الحديـــة الأصلـــى (ت $ح_1$) أى مقدار المسافة (ع ل) أما عن إجمالى الإعانة فإنها تعادل مقـــدار الإعانة للوحدة مضروبة فى حجم الإنتاج الجديد ($ك_2$).

٤- أثر الإنفاق العام على كل من العرض والطلب فى حالة منح إعانة الدعم

ولإيضاح هذا الأثر نفترض أحد السلع الأساسية تباع فى سوق منافسة حرة، ويتم إنتاجها فى ظروف تزايد التكاليف، وفى سعى الحكومة إلى تشجيع الإنتاج من هذا المنتج فقد قررت الحكومة تقديم إعانة نقدية فى شكل مبلغ ثابت لكل وحدة منتجة، وبافتراض أن مرونة العرض أكبر من مرونة الطلب، وفى ضوء كل ذلك يمكن تحديد أثر الإعانة على حجم الإنتاج والاستهلاك ومقدار استفادة المنتجين والمستهلكين من هذه الإعانة من خلال الاستعانة بالرسم البيانى التالى:



ويتضح من الرسم البيانى النتائج التالية:

١/٤- يتحدد الوضع التوازنى قبل الإعانة (ن١) عند حجم الإنتاج (ك١) حيث يتقاطع منحنى الطلب على السلعة المنتجة مع منحنى العرض منها (ع١) وبالتالى يتحدد السعر التوازنى فى السوق هو (س١) (٥٠ وحدة نقدية) وهو نفس السعر الذى يحصل عليه منتج السلعة.

٢/٤- الوضع التوازنى بعد قيام الحكومة بمنح الإعانة للمنتج فى شكل مبلغ ثابت عن كل وحدة منتجة، فإن هذا يؤدى إلى انخفاض التكلفة الحدية للوحدة المنتجة عند كل مستويات الإنتاج ومن ثم ينتقل منحنى العرض برمته أو بأكمله إلى جهة اليمين موازيا (ع١) ليكون (ع٢). ومن ثم يتغير الوضع التوازنى من النقطة (ن١) إلى النقطة (ن٢) حيث يتقابل ويتقاطع منحنى العرض الجديد (ع٢) مع منحنى الطلب وتزيد الكمية التوازنية الجديدة إلى (ك٢) (١٢٠) بدلا من (ك١) (١٠٠) قبل منح الإعانة وينخفض السعر من (س١) (٥٠) إلى (س٢) (٣٥).

وهذا يعنى أن المستهلكين بعد منح الإعانة سيقومون باستهلاك كميات أكبر (ك٢) وبسعر (س٢) ومن ثم تزيد رفاهة المستهلك بالمقدار (ن١ن٢س١س٢).

٣/٤- إن مقدار الإعانة التى تتحملها الحكومة لكل وحدة منتجة ومستهلكة هى ن١جـ= ن٢د.

وتمثل الإعانة لكل وحدة فى حجم الإنتاج =

(٦٠-٣٥)×٢٠×١٢٠= ٣٠٠٠ وحدة نقدية.

٤/٤- ويمكن حساب مدى استفادة كل من المنتج والمستهلك من الإعانة على النحو التالى:

* مقداره ما يستفيده المستهلك = السعر قبل الإعانة - السعر بعد الإعانة

=س١-س٢=٥٠-٣٥=١٥وحدة نقدية

• إجمالى ما يستفيده المستهلك = ك٢×مقدار الاستفادة لكل وحدة

= ١٢٠×١٥= ١٨٠٠ وحدة نقدية

• مقدار ما يستفيده المنتج فى الوحدة المنتجة= مقدار الإعانة-مقدار ما تحمله المستهلك

= ٢٥ –١٥ =١٠ وحدة نقدية

• إجمالى ما يستفيده المنتج = ك٢× مقدار الاستفادة لكل وحدة

= ١٢٠× ١٠ = ١٢٠٠ وحدة نقدية

ويلاحظ أنه لما كانت مرونة العرض أكبر من مرونة الطلب فإن استفادة المنتج سوف تكون أقل من استفادة المستهلك.

ويمكن الوصول إلى نتيجة هامة فى هذا المجال مفادها أنه كلما زادت مرونة العرض الكلى وانخفضت مرونة الطلب الكلى زادت استفادة المستهلك وانخفضت استفادة المنتج مع ثبات العوامل الأخرى والعكس صحيح، ويمكن أن تصل استفادة المستهلك إلى أقصى حد لها من خلال استفادته بكامل مقدار الإعانة وتنعدم بالتالى استفادة المنتج عندما يكون منحنى العرض لا نهائى المرونة.

والخلاصة أن منح إعانة الدعم للمنتج سوف تشجع المنتجين على زيادة الإنتاج وبالتالى تشغيل أكثر للعمالة وزيادة مستوى التوظف ومن ناحية أخرى يحصل المستهلك على حجم أكبر من الاستهلاك بأسعار أقل ومن ثم يزداد مستوى إشباعه ومن ثم مستوى الرفاهة الاقتصادية لهذا المستهلك وينعكس ذلك إذا كانت السلعة ضرورية ومرونتها أقل من الواحد الصحيح تشكل زيادة فى الدخول الحقيقية لمحدودى الدخل أو الفقراء وبالتالى أمكن إشباع حاجة عامة جديرة بالإشباع Merit want وهنا يظهر البعد الاجتماعى للإعانة التى يكون هدفها تحقيق أهداف اقتصادية.

ومن ناحية أخرى إذا كانت السلعة التى تقدم لها إعانة الدعـــم هـــى سلعة تصديرية فإن ذلك سوف يشجع على زيادة القدرة التنافسية للصـــادرات الوطنية على النفاذ إلى الأسواق الخارجية أو الأسواق العالمية ومن ثم تحقيق أثرا إيجابيا على الميزان التجارى ومن ثم ميزان العمليات الجارية فى مـــيزان المدفوعات رغم أنه هذا الاتجاه يقل فى الوقت الحالى مـــع تزايـد تطبيقـــات اتفاقية "الجات" من خلال منظمة التجارة العالمية.

ثالثا: تحديد الحجم المثل للإنفاق العام

إذا كان الإنفاق العام يعمل على إشباع حاجات عامة وبالتـــالى خلــق منافع عامة يستفيد منها الأفراد والفئات الاجتماعية فى المجتمع، فهل تصبـــح الزيادة فى الإنفاق العام عملية مفتوحة بشكل دائم أما أن هناك حجمـــا معينـــا للإنفاق العام يجب أن يصل إليه؟

إذا لاحظنا أن الإنفاق العام يمول بشكل رئيسى مـــن خـــلال حصيلـــة الضرائب التى تتحملها الفئات الاجتماعية والأفـــراد، وبالتـــالى فـــهى تمثـــل خصومات من دخولهم الحقيقية، ومعنى ذلك أن الإنفاق العام يعتمد بالدرجـــة الأولى على حجم الإيرادات الضريبية التى تستطيع الدولة فرضها وجبايتـــها، وهنا المسألة تحتاج إلى وقفة حيث لا يوجد إنفاق عام بلا تكـــاليف يتحملـــها المجتمع وأفراده وبالتالى يصبح من الضرورى البحث عن الحجم الأمثل له أى الحجم الذى يتناسب مع قدرة المجتمع على تحمل أعبائه.

ويلاحظ من ناحية أخرى إن الإنفاق العام يمكن أن يســـتفيد بثمـــاره ومنافعه أفراد المجتمع جميعا على الشيوع بالتساوى، إلا أنـــهم لا يتحملـــون الأعباء الضريبية سواسية أو بالتساوى أيضا، فقد توجد فئات اجتماعية تنـــوء بالقسط الأكبر من هذه الضرائب أى تتحمل العبء الأكبر منها بينما توجد فئات اجتماعية أخرى تتحمل قسطا أقل، أى أن عبء الإنفـــاق العـــام قـــد لا يقـــع بالتساوى على جميع الفئات والجماعات فى المجتمع.

ونتيجة لذلك فإن كل فئة من فئات المجتمع ستسعى وتناضل من أجل تقليل ما تتحمله من عبء الإنفاق العام ولما كانت هذه المحاولة من قبل فئة اجتماعية معينة تنطوى على زيادة العبء الذى تتحمله الفئة الأخرى فمن الطبيعى أن ينشأ صراع بين الفئات الاجتماعية حول توزيع عبء الإنفاق العام ويتم من خلال هذا الصراع تحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام.

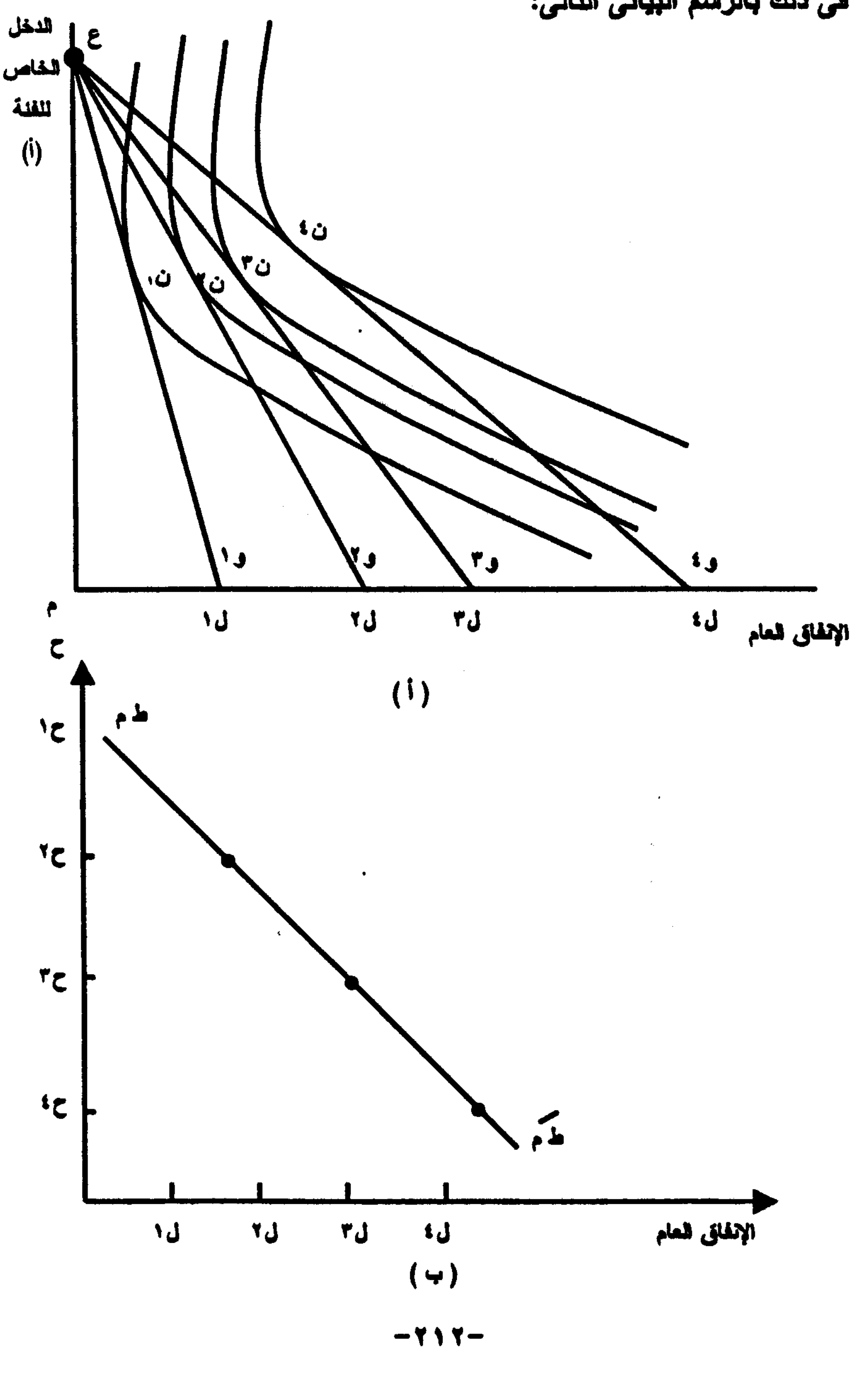
ولعل من أوائل النظريات التى تربط بين حجم الإنفاق العام وتوزيع أعبائه بين الفئات الاجتماعية، هى نظرية الاقتصادى السويدى "إيرك ليندال" Eric Lindahl التى قدمها عام ١٩١٩.

وطبقا لهذه النظرية فإن نسبة توزيع عبء الإنفاق العام تلعب دورا شبيها بدور الأسعار فى إحداث التغييرات والتعديلات بين جانبى العرض والطلب فى اقتصاديات السوق للاقتصاد الخاص، فنسبة العبء الواقعة على كاهل فئة اجتماعية معينة تمثل "سعر" الإنفاق العام بالنسبة لها وكلما زاد هذا "السعر" مع ثبات العوامل الأخرى، قل طلبها على الإنفاق العام والعكس صحيح، إذ كلما اشتد انخفاض هذا السعر "ارتفع" طلبها على الإنفاق العام.

وفى إطار الغوص فى تحليل هذه النظرية نفترض أن المجتمع يتكون من مجموعتين أو فئتين اجتماعيتين نطلق عليهما الفئة (أ) و الفئة (ب) ويمكن أن نرمز إلى نسبة عبء الإنفاق العام الواقع على كاهل الفئة (أ) بالرمز (ح) ومن ثم تصبح نسبة عبء الإنفاق العام بالنسبة للفئة (ب) مساويه للمقدار (١-ح)، وسوف نستخدم الرسم البيانى لنشتق منه منحنيين "لطلب" الفئتين على الإنفاق العام، ومن تشابكهما معا يمكن استخلاص الحجم الأمثل للإنفاق العام.

وإذا بدأنا بالفئة الأولى فسوف نسلك سبيلا ومشابها ومماثلا لذلك الذى سبقت لنا دراسته فى النظرية الاقتصادية حين نعمل على اشتقاق منحنى طلب المستهلك على سلعة ما من مجموع نقاط توازنه التى تحدث عند تماس

منحنيات السواء الخاصة بهذا المستهلك وخطوط دخلـــه ويمكــن الاســتعانة فى ذلك بالرسم البيانى التالى:

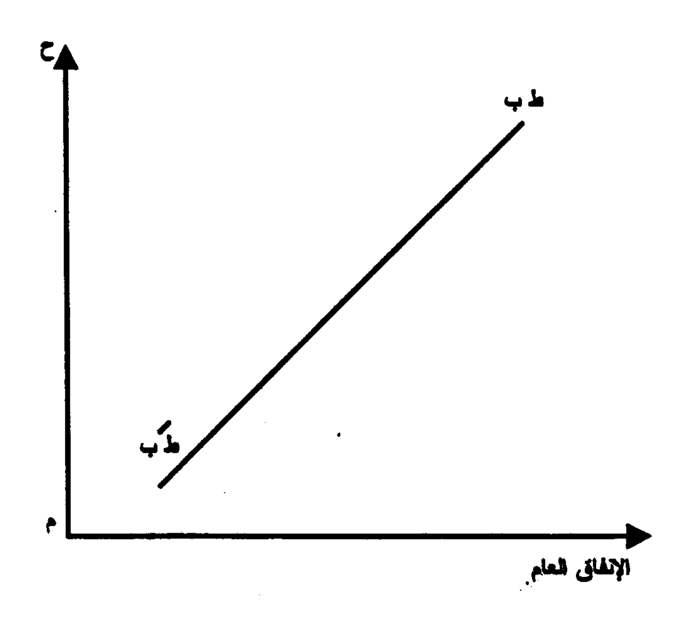


ويتضح من الشكل أننا بدأنا بنقطة توازن تحددت بتماس خط الدخل ($ع و_1$) مع أعلى منحنى سواء ممكن وهى النقطة ($ن_1$) فى ظل نسبة عبء معينة ولتكن ($ح_1$ م) وعندها يتحدد تفضيل هذه الفئة مثلا للحجم ($م ل_1$) من الإنفاق العام. وإذا انخفضت نسبة العبء إلى ($ح_2$) أى قل أو انخفض ما تتحمله نسبيا هذه الفئة من الضرائب فإن دخلها الحقيقى يرتفع ويزيد بالتالى تفضيلها للإنفاق العام، ومعنى ذلك بيانيا أن يتغير خط الدخل فيصبح ($ع و_2$) وتصل تلك الفئة إلى منحنى سواء أعلى أى تزداد رفاهيتها ويزيد تفضيلها للإنفاق العام إلى الكمية ($م ل_2$) التى تقابل نسبة العبء الجديدة فى الشكل التالى (ب) وبالمثل على مزيد من انخفاض نسبة العبء ($ح_2$) إلى ($ح_3$) يزيد تفضيل الفئة الاجتماعية محل الدراسة والتحليل، نحو الإنفاق العام إلى الكمية ($م ل_3$) وهكذا.

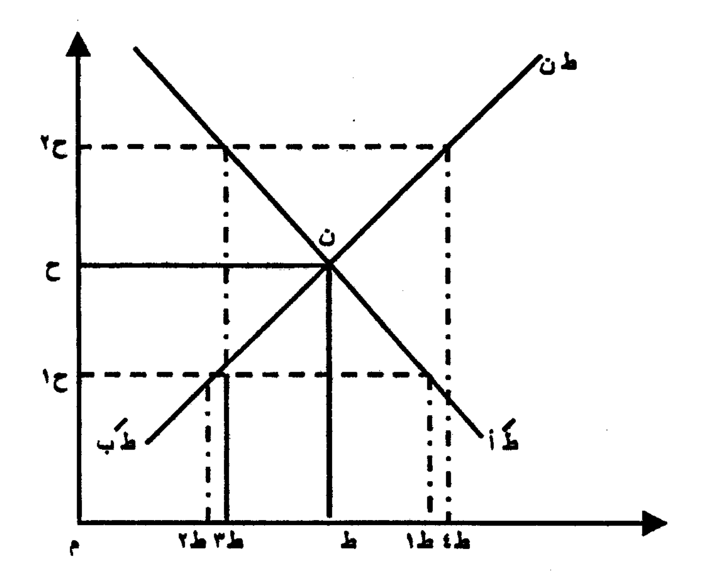
وإذا قمنا بتوصيل جميع النقاط التى تربط بين القيم المختلفة لنسبة عبء الإنفاق العام وأحجامه المقابلة لها لحصلنا كما فى الشكل (ب) على المنحنى (ط م ط م) وهو شبيه بمنحنى الطلب العادى وسوف نطلق على هذا المنحنى منحنى طلب الفئة (أ) على الإنفاق العام.

وبالتالى من السهل أن نصور الوضع بالنسبة للفئة (ب) كما صورناه بالنسبة للفئة (أ) والفرق الوحيد أن الدور الذى لعبه المقدار (ح) عندما تصورنا موقف الفئة (أ) سوف يحل محله المقدار (١-ح) عندما نصور موقف الفئة (ب) وبعبارة أخرى نحاول اشتقاق منحنى طلب الفئة (ب) بدلا له نسبة عبء الإنفاق العام للفئة (أ) وواضح أن طلب الفئة (ب) على الإنفاق العام يتناسب تناسبا طرديا مع نسبة عبء الإنفاق العام للفئة (أ). فكلما زادت نسبة عبء الإنفاق العام للفئة (أ) أى قلت نسبة عبء الإنفاق العام للفئة (ب) زاد "طلب" هذه الأخيرة على الإنفاق العام والعكس صحيح كلما قلت نسبة الإنفاق العام للفئة (أ) أى زادت نسبة العبء للفئة (ب) وبالتالى قل طلب هذه الفئة الأخيرة على الإنفاق العام.

ويمكن اختصار اشتقاق هذه العلاقة بتصويرها في رسم واحد يصورها المنحنى (ط ب ط ب) والذى يمثل منحنى طلب الفئة (ب) على الإنفاق العام فى الشكل التالى:



وبإدماج منحنى طلب الفئة (أ) ومنحنى طلب الفئة (ب) على الإنفاق العام فى رسم بيانى واحد نحصل على شكل يصور العلاقات بين طلب كل من الفئتين وفقا لنسب العبء التى يتحملها كل منهم ومنه نشتق الحجم الأمثل للإنفاق العام وفقا لتفضلاتهما معا.



ويلاحظ من الرسم البيانى أن كل قيمة للمقدار (ح) تصاحبها كمية الإنفاق العام المرغوب فيها من جانب الفئتين. فإذا فرضنا على الفئة (أ) عبئا صغيرا للإنفاق العام وفرضنا على الفئة (ب) عبئا أكبر منه فسوف نرى أن الفئة (أ) سوف ترغب فى كمية كبيرة من الإنفاق العام (م ط١) بينما ترغب الفئة (ب) فى كمية صغيرة منه (م ط٢) وبعبارة أخرى لن تتفق الفئتان حول كيف ينبغى أن يكون حجم الإنفاق العام.

ويلاحظ من ناحية أخرى إذا حاولنا أن نفرض عبئا كبيرا من الإنفاق العام على الفئة (أ) وعبئا أصغر على الفئة (ب) كما تمثلها (ح٢) فإن الأمر سوف يأخذ اتجاها عكسيا حيث ترغب الفئة (أ) فى كمية صغيرة من الإنفاق العام (م ط٣) وترغب الفئة (ب) فى كمية صغيرة منه (م ط٤).

وفيما بين هاتين القيمتين (أ ح) توجد القيمة (ح) والتــى بمقتضاهــا يرغب الفريقان نفس الحجم من الإنفاق العام، وتعبر عن ذلك النقطة (ن) التى يقابلها حجم الإنفاق العام (م ط) المرغوب فيه من قبل الفئتين معا.

ولعل من الملاحظ أن المقدار (ح) يلعب دورا شـــبيها بــالدور الــذى يلعبه السعر فى السوق فى الاقتصاد الخاص أى نظرية السوق فـــى التحليـل الاقتصادى الجزىء للنظرية الاقتصادية، وما يصاحب ذلك من تعديـــلات فـــى الكمية المطلوبة والمعروضة. ومن المعروف أن سعر التوازن فى سوق مـــن هذا النوع هو السعر الذى يلتقى فيه جانبى الطلب والعرض ويتفقـــان علـــى الكمية المستهلكة أو المشتراة والكمية المعروضـــة أو المنتجـــة، إلا أن هــذا التشابه مع السوق ولذى يعتبر فيه الطالبون والعارضون السعر كشىء معطـى يخلق صعوبة فيما يتعلق بالوصول إلى نقطة تحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام فى الرسم البيانى السابق، فقد رأينا أن نسبة توزيع العبء (ح) توجد بحيــث يتفق الفريقان على حجم الإنفاق العام المرغوب فيه من كليهما لكننا لم نناقش حتى الآن كيف نصل إلى نسبة التوزيع هـــذه، وبالتـــالى يمكـــن أن نتحمــل الوصول إلى هذه النقطة خلال عملية تجرى على التالى:

نفترض أولا أن الفريقين يواجهان نسبة التوزيع ($ح_1$) فى هذه الحالة نجد أن الفئة (أ) سوف ترغب فى كمية من الإنفاق العام الأكــبر ممـــا تكــون الفئة (ب) مستعدة لقبولها، عندئذ نجد من المعقول أن نفترض أن الفئـــة (أ) لكى تغرى الفئـــة (ب) بتقبــل عــبء أكــبر للإنفــاق العــام فإنـــها ســوف تتقدم باستعدادها لقبول نصيب أكبر نوعا مـــا مـــن عـــبء الإنفــاق العــام، وذلك يعنى زيادة (ح) عن ($ح_1$) أى الحركة فى اتجـــاه نقطـــة التـــوازن (ن). وبالمقابل لو أن الفريقين اعتبرا نسبة التوزيع ($ح_2$)، عندها نجد أن الفئة (ب) قد تعرض تحمل عبء أكبر نوعا ما من الإنفاق العام فى سبيل إغــراء الفئـــة (أ) على الموافقة على زيادة، وذلك يعنى أن الفئـــة (ب) قـــد تعــرض قبــول تخفيض قيمة (ح) وعلى ذلك نرى أننا نستطيع أن نحصل من القيم الخارجـــة

عن القيمة التوازنية (ح) على ميول تدفع فى اتجاهها حتى نصل إلـــى نقطـــة التوازن (ن).

ومن الضرورى الإشارة إلى أن مثل هذه المســاومة بيــن الفريقيــن مرتبطة بموضوع السلطة وآليات التفاوض بينهما وقد افترض "ليندال" وجــود مساواة فى قدرة وقوة كل فريق فى الدفاع عن مصالحه، ومن ناحية أخرى قد تختلف الصورة فى حالة وجود عدد أكبر من الفئات فى مجال التفـاوض إلا أن جوهرها يظل قائما وهو أن حجم الإنفاق العام يتحدد بالصراع بيـــن الفئـــات الاجتماعية حول توزيع أعبائه بينهما. وما ستسفر عنه العملية التفاوضية بين الفئتين أو الفئات محل التفاوض.

رابعا: حدود الإنفاق العام

فى إطار الصعوبة العملية لتحديد الحجم المثل للإنفاق العـــام حــاول بعض الاقتصاديين وضع ضوابط للنفقات العامة بحيث لا تتجاوز نسبة معينـــة من الدخل القومى (من ٢٥% إلى ٣٠%) إلا أنه ثبت أن هــذه النســبة هــى نسبة تحكمية لا تستند إلى أساس اقتصادى وأن بعض هؤلاء الكتاب ينظــرون إلى النفقات العامة على نفقات استهلاكية، إلا أنه ثبت أن الإنفاق العام ينطوى على جزء ليس بالقليل عبارة عن نفقات إنتاجية فى شكل اســتثمارات عامــة بالإضافة إلى أن معظم النفقات الاستهلاكية تحدث آثارا إيجابيــة تتمثــل فــى زيادة الدخول للأفراد بصورة مباشرة وذلك بطريقة غير مباشرة بفعل المعجل، لكل ذلك دعنا نقول أن هناك عوامل تحد من حجم النفقات العامـــة وبالتــالى ندعو إلى ضرورة مراعاة علاقته بالدخل القومى ولعل من أهم هذه العوامل:

١- مدى قدرة الدولة فى الحصول على الإيرادات العامة

وهى مسألة مرتبطة بمدى قدرة المجتمع على تحمل عــبء الإنفــاق العام، ومن ثم فمن الطبيعى أن يتحدد حجم الإنفاق العام بمدى قدرة الدولة فى الحصول على الإيرادات العامة ســواء الإيــرادات العاديــة وغــير العاديــة،

وتجدر الإشارة إلى أن الدولة تتمتع بقدر كبير من المرونة فى تحديـــد حجـم الإنفاق العام نظرا لما لها من سلطة سيادية فى فرض الضرائـــب والرســـوم، علاوة على إمكانياتها فى الحصول على القروض الداخليـــة والخارجيـــة بـل إمكانية لجوئها إلى الإصدار النقدى. لكن ليس معنى ذلك أن قدرة الدولة فـــى الحصول على إيرادات عامة تكون قدرة لا نهائية، فالواقع يشير إلى أن هـــذه القدرة تكون محدودة بعدد من العوامل تختلف بـــاختلاف مصـــدر الإيـــرادات العامة.

فإذا أخذنا الضرائب نجد أن الدولة على الرغم مـــن أن لـــها ســـلطة سيادية فى فرض مختلف الضرائب نظريا، إلا أن هذه السلطة محدودة عمليـــا بما يسمى "بالطاقة الضريبية" والتى تعبر عن أقصى قدر من الأمـــوال يمكـــن تحصيلها بواسطة الضرائب فى حدود الدخل القومى وهيكل تكوينه، فـــى ظـــل النظام الاقتصادى والسياسى والاجتماعى السائد، ودون إحداث أيـــة ضغـــوط اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية لا يمكن تحملها.

أما إذا أخذنا الإصدار النقدى، فعلى الرغم من إمكانية التجاء الدولـــة إليه كمصدر للإيرادات نظريا، إلا أن هذه الإمكانية محدودة عمليا بأثر الإصدار النقدى على المستوى العام للأسعار فيما يعرف بمعـــدل التضخـــم المطلـــوب وبالتالى مدى الارتفاع فى الأسعار المتوقع، وإذا أخذنا القروض العامة، سواء الداخلية أو الخارجية، فإن إمكانية الالتجاء إليها كمصدر للإيـــرادات العامـــة محدودة عمليا بمدى قدرة الدولة على سداد هذه القـــروض وفوائدهـــا فيمـــا يعرف بأعباء خدمة هذه الديون.

فيكفى أن نعلم أن حد الأمان للدين العام المحلى هو ألا تتعدى نســـبته ٦٠% من الناتج المحلى الإجمالى كما هـــو معمـــول بـــه فـــى دول الاتحـــاد الأوروبى.

٢- مستوى النشاط الاقتصادى للاقتصاد القومى

ويلاحظ فى هذا المجال أن الفكر الاقتصادى قبل النظرية "الكينزية" وهى النظرية العامة التى تفسر الظواهر والتغيرات الحادثة فى الاقتصاد الكلى والقومى وكيفية الوصول إلى التوازن الاقتصادى الكلى وحتى عام ١٩٣٦، كان الفكر الاقتصادى التقليدى السائد ما قبل "كينز" يرى بوجود علاقة طردية بين مستوى النشاط الاقتصادى وحجم الإنفاق العام، وأن مستوى النشاط الاقتصادى متغير مستقل وحجم الإنفاق العام متغير تابع وهذا يعنى أن أى تغير يطرأ على مستوى النشاط الاقتصادى لابد أن يؤثر على حجم الإنفاق العام فى نفس الاتجاه، وبالتالى فإن ارتفاع مستوى النشاط الاقتصادى يؤدى بالضرورة إلى زيادة حجم الإنفاق العام والعكس صحيح.

ولكن الفكر الاقتصادى تغير بعد ظهور النظرية "الكينزية" عام ١٩٣٦ حيث أصبح الإنفاق العام أحد الأسلحة الهامة التى يمكن استخدامها للتأثير فى مستوى النشاط الاقتصادى، وبعبارة أخرى فإن حجم الإنفاق العام أصبح هو المتغير المستقل ومستوى النشاط الاقتصادى هو المتغير التابع، وعلى ذلك ففى حالة الرواج وفترة الانتعاش تلجأ الدولة إلى إنقاص حجم الإنفاق العام لتجنب ظهور الآثار التضخمية أو على الأقل الإقلال منها، وفى فترات الكساد تلجأ الدولة إلى زيادة حجم الإنفاق العام بالقدر اللازم لرفع مستوى الطلب الفعلى بما يسمح بتحقيق التوظف الكامل. وهذا يعنى أن الدولة أصبح عليها أن تصمم سياستها المالية بحيث تنفق أكثر من مواردها الجارية عن طريق استحداث عجز فى الموازنة خلال فترة الكساد، وعليها أن توجد فائضا لديها خلال مرحلة الرواج، بدلا من أن توازن موازنتها عاما بعد عام، وبمعنى آخر على الدولة أن توازن موازنتها عبر عدة سنوات وليس خلال سنة واحدة كما كان سائدا قبل ذلك.

٣- مدى المحافظة على قيمة النقود والاستقرار النقدى

ويلاحظ فى هذا المجال أن الفكر الاقتصادى الكلاسيكى كـــان يعطـــى أهمية كبرى للسياسة النقدية باعتبارها وسيلة فعالة تسمح بتحقيق هدف عـام هو المحافظة على قيمة النقود أى العمل على الحيلولـــة دون تدهـــور قوتـــها الشرائية وتحقيق ما يسمى بالاستقرار النقدى.

إلا أن الفكر المعاصر وخاصة بعد ظهور النظرية "الكينزيـــة" أصبـــح يتشكك فى مدى فعالية السياسة النقدية لتحقيق هذا الهدف، إلا أن هناك أدوات أخرى لتحقيق الهدف ذاته وفى مقدمتها حجم الإنفاق العام.

فقد لوحظ بالنسبة للدول المتقدمة، أن الإنفاق العام عند زيادته عـــن حجم معين يؤدى إلى زيادة الطلب الفعال أو الفعلى عـــن المســـتوى الـلازم لتحقيق التوظف الكامل أو التشغيل الكامل لعوامل الإنتاج، وبعبارة أخرى يزيـد الطلب الفعال والفعلى عن العرض الكلى مما يؤدى إلى ظـــهور التضخـم أى ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود.

أما فيما يتعلق بالدول النامية، فإن اقتصادياتها تتميز بجهود أو عـدم مرونة عرض عناصر الإنتاج بمعنى أن الزيادة فى العرض لا تستجيب للزيادة فى الطلب. ولذلك فإن زيادة الإنفاق العام عن حجم معين لابد وأن يؤدى إلـــى ظهور الضغوط التضخمية أى ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود حتى ولـو كان الطلب الفعال أو الفعلى أقل من المستوى الذى يسمح بتحقيـــق التوظـف الكامل أو التشغيل الكامل، والخلاصة أن هذا التحليل يشير إلى وجـود حـدود للإنفاق العام لابد أن تعمل السياسة المالية فى إطارها وأخذها فـــى الاعتبـار دائما.

الفصل التاسع

مفهوم الإيرادات العامة

ومصادرها المختلفة

(الإطار العام)

الفصل التاسع

مفهوم الإيرادات العامة ومصادرها المختلفة

(الإطار العام)

لعل من الواضح أن الدولة فى المجتمعات الحديثة أصبحت تقوم بدور متزايد فى النشاط الاقتصادى بما يتضمنه من تقديم خدمات اقتصادية واجتماعية كثيرة ومتنوعة، بهدف تحقيق مجموعة من الأهداف التى تؤدى فى النهاية إلى تعظيم دالة الرفاهية الاجتماعية للمجتمع، وتهيئة الظروف الملائمة لإحداث المزيد من التقدم فى جميع المجالات.

هذا بالإضافة إلى القيام بالأدوار التقليدية فى مجال الدفاع والأمن والقضاء وغيرها، ولقيام الدولة أو الحكومة بكل هذه المهام، تحتاج إلى تدبير أموال كافية لتغطية إنفاقها العام المتزايد نتيجة لكل ذلك، وليس تدبير الأموال هو الشاغل الأول للحكومة فقط بل هى تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية على درجة عالية من الأهمية. وبالتالى تصبح الإيرادات العامة إحدى الأدوات الرئيسية للسياسة المالية المؤدية إلى تحقيق هذه الأهداف والتى هى جزء من السياسة الاقتصادية المتبعة.

ولعلاج موضوع الإيرادات العامة فى إطار الهدف من تلك الدراسة، يتجه التحليل إلى التركيز على عدد من النقاط الأساسية على النحو التالى:

أولا: مفهوم الإيرادات العامة

تمثل الإيرادات مجموع الأموال التى تحصل عليها الحكومة سواء بصفتها السيادية أو من أنشطتها وأملاكها الذاتية أو من مصادر خارجة عن ذلك، سواء قروض خارجية أو داخلية، أو مصادر تضخمية، لتغطية الإنفاق

العام خلال فترة زمنية معينة، وذلك للوصول إلى تحقيق عدد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

ويفهم من هذا التعريف أن الإيرادات العامة متنوعة ومتعددة وبالطبع لن يسمح المجال لتحليل كل مصدر من مصادرها بالتفصيل، ويفضل أمام هذا القيد، إعطاء فكرة إجمالية هو المصادر المختلفة، وهى حسب الترتيب:

- الضرائب.
- الرسوم.
- الإثمان العامة.
- الإتاوات.
- أموال الدومين.
- الزكاة.
- المساعدات والهيئات والهدايا.
- الغرامات اليانصيب العام.
- القروض العامة.
- الإصدار النقدى.

وفيما يلى نبذة مختصرة عن كل مصدر أو نوع كما يظهر من التحليل التالى:

ثانيا: الضرائب

حيث تعتبر أهم أنواع الإيرادات العامة فى أى أو اقتصاد حديث، فالحكومات المختلفة تعتمد عليها بصفة أساسية فى تغطية جانب كبير من الإنفاق العام. وقد بدأ تاريخياً الاعتماد على الضرائب لتمويل نفقات الخدمات غير القابلة للتجزئة كالدفاع والأمن وغيرها من الحاجات العامة ثم تطورت وظيفة الضرائب حديثاً إلى أن أصبحت تستخدم أيضاً فى تمويل بعض الخدمات العامة القابلة للتجزئة.

فهناك خدمات عامة قابلة للتجزئة قد نرى الحكومة بدافع المصلحة العامة مطالبة المنتفعين بها بثمن يقل عن تكاليف تأديتها، ومن الطبيعي أن تلجأ الحكومة فى هذه الحالة أيضاً إلى الضرائب لسد الفرق بين الثمن والتكاليف.

ويلاحظ أنه مع تطور دور الدولة فى النشاط الاقتصادى وتقدم نظريات المالية العامة، أدى إلى اتساع مجال الضريبة وتنوع أساليبها وتعدد استخداماتها لتحقق إلى جانب وظيفتها التمويلية أهدافاً أخرى اقتصادية واجتماعية وسياسية ولقد أدى اكتشاف هذه الطاقات الكامنة فى استخدام السياسة الضريبية إلى زيادة الاهتمام بالضرائب لتحديد خصائصها ووضع القواعد والأصول العلمية التى ينبغى توافرها فى الضريبة واستخلاص طرق لقياس أعبائها وأسس للتوزيع ونظريات لنقل العبء وتحليل آثارها الاقتصادية وعموماً أصبحت الضريبة فريضة إلزامية تقوم الدولة بتحديدها بما تتمتع به من سيادة ويلتزم الممول بأدائها متى انطبقت عليه شروطها دون مقابل تحقيقاً لأهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكل ذلك سيتطلب تناول الضرائب بكل جوانبها التفصيلية الممكنة فى الفصلين القادمين فيما بعد.

ثالثاً: الرسوم

تعتبر الرسوم هى أحد مصادر الإيرادات العامة التى تعتمد عليها الدول بمختلف اتجاهاتها السياسية والاقتصادية لتمويل إنفاقها العام. فالدولة وجدت نفسها أمام ضرورة توفير بعض الخدمات التى يمكن تقسيمها إلى وحدات مختلفة والتى يعود من أدائها نفع عام غالب للمجتمع ككل وفى نفس الوقت نفع خاص مباشر على بعض أفراد المجتمع الذين يمكن تحديدهم وتقدير قيمة المنفعة الخاصة التى عادات على كل منهم مقابل هذه الخدمة.

ومن أمثلة ذلك خدمات الشهر العقارى والتراخيص بمزاولة بعض المهن والأعمال وخدمات القضاء والتعليم وتستعين الدولة بحصيلة الرسوم لتأدية مثل هذا النوع من الخدمات التى تغلب عليها المنفعة العامة على المنفعة الخاصة ولكن يسهل فى نفس الوقت تحديد المنفعة الخاصة والتعرف على المنتفع بها.

فالرسوم إذن مبلغ من المال تحدده الدولة ويدفعه الفرد فى كل مرة تؤدى إليه خدمة معينة تعود عليه بنفع خاص وتنطوى فى نفس الوقت على منفعة عامة غالباً، فرخصة القيادة تنطوى على منفعة خاصة تعود على المنتفع وخدمة عامة تتمثل فى حماية وضمان أمن المجتمع ككل. وهذا ما يميز الرسم عن الضريبة، فالضريبة يتم تحصيلها إلزامياً وجبراً من الأفراد بغض النظر عن المنافع التى تعود على الفرد دافع الضريبة. أما الرسم فمبرر فرضه وأساس تحصيله هو المنفعة الخاصة التى تعود على دافع الرسم من خدمة معينة تؤديها الدولة. والرسم يمكن تفادى دفعه فى حالة عدم التقدم للحصول على الخدمة والضريبة لا يستطيع تفادى دفعها. إلى جانب أن الضريبة تفرض بقانون والرسم يفرض بقرار، وكلما زادت نسبة المنافع العامة فى الخدمة المؤداة كلما انخفضت قيمة الرسم بل يمكن أن تقل قيمة الرسم كثيراً عن تكاليف إنتاج الخدمة، وفى هذه الحالة تكون حصيلة الرسم غير كافية لتغطية تكاليف الإنتاج الأمر الذى يستلزم من الدولة البحث عن موارد أخرى لتغطية الفرق، والأمثلة على ذلك خدمات التعليم والصحة والعدالة وغيرها، وكلما انخفضت نسبة المنافع العامة وبالتالى زادت نسبة المنفعة الخاصة، كلما كان ذلك مؤشراً على ضرورة زيادة قيمة الرسم بل يمكن أن تزيد قيمة الرسم عن قيمة المنفعة الخاصة المباشرة الأمر الذى يوفر للدولة حصيلة جديدة من الموارد فى صورة رسم.

رابعا: الاثمان العامة

يمكن تعريف الثمن العام بأنه مبلغ يدفعه بعض الأفراد مقابل انتفاعهم ببعض الخدمات العامة التى تقدمها الحكومة ومن أمثلة هذه الخدمات، مرافق السكك الحديدية والكهرباء والمياه والبريد والتلغراف والتليفون، ويلاحظ على الثمن العام ما يلى:

١-أن الثمن العام يدفع اختيارياً حيث لا يدفعه إلا من ينتفع بالخدمة العامة أما الضرائب فتدفع إجبارياً.

٢-يختلف الثمن العام عن الرسم من حيث أن طبيعة الخدمات التى تؤديها الحكومة مقابل كل منهما تختلف تمام الاختلاف، فبالنسبة للثمن العام تؤدى الخدمات دون قيود لجميع الأفراد الذين يكونون على استعداد لدفع ثمنها، أما الرسم فهو مقابل خدمات من نوع خاص مثل الخدمات التى تستوجب أن تعززها سلطة الحكومة كالأحكام القضائية والخدمات التى تستوجب توافر شروط معينة كالتعليم والخدمات التى تستخدم تقييد حرية الأفراد فى مزاولة بعض الأنشطة كالاتجار فى الخمور.

٣-يوجد تشابه كبير بين الخدمات العامة التى تؤديها الحكومة مقابل ثمن عام، وبين الخدمات المماثلة التى يؤديها القطاع الخاص ففى الحالتين لا تؤدى الخدمات لجميع الأفراد بل يقتصر ذلك على من يرغب فيها ويستطيع دفع ثمنها وهذا يعنى تشابه طرق التمويل فى الحالتين ومن ناحية أخرى نجد أن جهاز السوق يكون هو الأساس الذى يقوم عليه اختيار المنتفعين بهذه الخدمات.

أما الاختلاف الأساسى بين الخدمات العامة التى تؤديها الحكومة مقابل ثمن عام، وبين الخدمات التى يؤديها القطاع الخاص، فإنه ينحصر فى أن الحكومة لا تهدف إلى تحقيق الربح فى أغلب الأحيان بعكس الحال بالنسبة للقطاع الخاص.

خامسا: الإتاوات

تعرف الإتاوات على أنها مبلغ من المال تحدده الدولة ويدفعه بعض أفراد طبقة ملاك العقارات نظير عمل عام يقصد به المصلحة العامة تعاد عليهم علاوة على ذلك بمنفعة خاصة تتمثل فى ارتفاع القيمة الرأسمالية لعقاراتهم والأمثلة على ذلك كثيرة فمثلا إنشاء شارع جديد أو توصيل المياه والمجارى والكهرباء إلى ضاحية حديثة أو مد خطوط المترو والأتوبيسات إلى ضاحية غير مستغلة فيؤدى ذلك حتما إلى نفع عام يتمثل فى تعمير هذه المناطق وتحسين أحوال الصحة والأمن بها، وهو ما يضفى على الأراضى الواقعة فى هذه المنطقة قيمة لم تكن تتمتع بها من قبل فارتفاع الممتلكات العقارية نتيجة لذلك يستوجب فرض إتاوة على المنتفعين وهنا تختلف الإتاوة عن الرسم فى الجوانب التالية:

١-إن الرسم يدفع نظير خدمة عامة فى حين أن الإتاوة تدفع نظير عمل عام.

٢-إن الإتاوة تفرض على بعض أفراد طبقة ملاك العقارات فقط فى حين أن الرسوم تفرض على أى فرد من أفراد المجتمع متى طلب الانتفاع بالخدمة.

٣- إن الرسم يدفع بصفة دورية متكررة فى كل مرة ينتفع فيها الفرد بالخدمة العامة فى حين أن الإتاوة تفرض مرة واحدة ولا يعنى ضرورة تحصيل الإتاوة مرة واحدة فقد ترى الدولة تحصيل الإتاوة على أقساط تحقيقا من دفعها.

٤-إن درجة الإكراه فى حالة الإتاوة تفوق حالة الرسم فالفرد لا يقوم بأى إجراء من جانبه حتى تستحق عليه الإتاوة، فى حين أنه فى حالة الرسم لابد وأن يطلب الخدمة باختياره. فإذا لم يطلب الخدمة وامتنع عن الانتفاع بها استطاع أن يتجنب دفع الرسم فى حين أنه فى حالة الإتاوة لا يخبر الفرد قبل القيام بتنفيذ الأعمال العامة ولا يستطيع تجنب الانتفاع بها وبالتالى لا يستطيع أن يتجنب دفع الإتاوة.

٥-إن الحد الأقصى للإتاوة هو مقدار المنفعة الخاصة التى عادت على مالك العقار نتيجة قيام الدولة بعمل عام، أى مقدار الزيادة الرأسمالية فى قيمة العقار فى حين أن الرسم يتحدد وفقا لنسبة المنفعة الخاصة إلى المنفعة العامة فى الخدمة المؤداة.

وإذا كانت الفروق واضحة بين الإتاوة والرسم فهى من باب أولى تكون واضحة بين الإتاوة والضريبة، وخاصة من ناحية الفرض أو الإجبار، فأسس فرض الإتاوة هى مقدار المنفعة الخاصة التى عادت على دافعيها والتى يمكن تحديدها وتقديرها. أما أساس فرض الضرائب فهو المشاركة فى الأعباء العامة حتى ولو لم يعد على دافعها أى منافع خاصة.

سادسا: أموال الدومين العام

يشير المفهوم الخاص بأموال الدومين إلى الأموال العقارية والمنقولة والمشروعات الصناعية التى تملكها الدولة سواء ملكية عامة أو ملكية خاصة، ويقصد بالدومين العام الأموال التى تملكها الدولة والتى تخضع لأحكام القانون العام، وتخصص للنفع العام مثل الموانئ والكبارى والأنهار والطرق والشوارع والحدائق العامة، والقاعدة الخاصة بالدومين العام هى مجانية الانتفاع به مع إمكانية فرض رسوم رمزية لتنظيم الانتفاع بهذه الأموال مثل رسوم زيارة الحدائق العامة كحديقة الحيوان أو رسوم اجتياز بعض الكبارى والطرق، وفى مثل هذه الحالات يكون الهدف من هذه الرسوم هو تنظيم استعمال الأفراد لهذه الأموال وليس بغرض الحصول على إيراد وقد يحدث فى حالات قليلة أن يتضمن الرسم المفروض المقابل لاسترداد المصروفات الرأسمالية التى أنفقت على الأصل أو مواجهة مصروفات إدارته وصيانته، وبالتالى يمكن استنتاج أن الدومين العام ليس مصدرا رئيسيا من مصادر الإيرادات العامة للدولة.

أما الدومين الخاص، فنعنى به الأموال التى تملكها الدولة ملكية خاصة وتخضع لأحكام القانون الخاص وبالتالى يعتبر مصدراً رئيسياً من مصادر الإيرادات العامة للدولة، وينقسم الدومين الخاص إلى ثلاثة أنواع هى على النحو التالى:

١-*الدومين العقارى*: وهو كل ما تمتلكه الدولة من الأراضى الزراعية وأراضى البناء والعقارات المبنية والجزر وطرح الأنهار والصحارى والمناجم والمحاجر والأراضى البور والبرك والمستنقعات والغابات وتعتبر الإيرادات التى تحصل عليها الدولة من الدومين الخاص العقارى هى نتيجة للاستغلال أو الإيجار أو البيع ويرى بعض الاقتصاديين أن الإيرادات العامة الناتجة عن بيع الدومين العقارى لا تعتبر إيرادات عادية لأنها تؤدى إلى نقص رأس المال القومى أو الاجتماعى كما أنها لا تتصف بالدورية ولذلك فمن الأفضل استخدامها فى أعمال إنشائية استثمارية أو استهلاك الدين العام.

٢- *الدومين المالى*: ونعنى به ما تملكه الدولة من أسهم وسندات من شركات ومشروعات، يكون الإيراد هنا من خلال ما تدره هذه الأوراق المالية من عائد، فالأسهم تدر أرباحاً والسندات تدر فوائد، وقد ازدادت أهمية الدومين المالى مع مرور الزمن حيث استطاعت الدولة من خلاله السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام بل أصبح مجالاً جيداً للخصخصة بعد ذلك والحصول على إيرادات من عمليات الخصخصة التى تحدث عندما تطرح الدولة حصتها للبيع فى سوق الأوراق المالية.

٣- *الدومين الصناعى والتجارى*: ويتمثل فيما تملكه الدولة من مشروعات صناعية وتجارية ويكون الإيراد هنا فيما تحققه هذه المشروعات من فائض وقد ازدادت أهمية هذا الدومين مع تصاعد عمليات التأميم فى أعقاب الحرب العالمية الثانية وانخفضت أهميته مع تزايد عمليات

الخصخصة والتحول نحو الخاص فيما يسمى بالتأميم العكس بداية من عام ١٩٧٩ من القرن العشرين الماضى.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض مشروعات الدومين الصناعى والتجارى قد تكون فى حالة احتكار ويحدث ذلك إذا منعت الدولة القطاع الخاص من مزاولة أنشطة معينة، لتحقيق بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، فهناك اتجاه حديث فى هذا المجال يشير إلى أن الدولة بدأت تسمح بإقامة المشروعات بنظام B.O.T أى البناء والتشغيل والتحويل وهى مماثلة من مشروعات منح حق الامتياز للقطاع الخاص وخاصة الاستثمار الأجنبى فى مقابل الحصول على إيرادات مقابل منح تلك الامتيازات.

سابعاً: الزكاة

تعتبر الزكاة ثالثة العبادات الخمس فى الإسلام، تأتى فى القرآن والسنة بعد فريضة الصلاة مباشرة، والزكاة نوعان زكاة المال وزكاة الفطر، أى زكاة فواجبه على كل مسلم يملك ما يزيد على قوت يومه ومقدارها عن كل فرد صاع من القمح أى حوالى ٢,١٧٦ كيلو جرام يخرجها المكلف عن نفسه وعن كل من تلزمه نفقته فجر عيد الفطر المبارك ويجوز إخراجها قبل ذلك بأيام قليلة.

أما زكاة المال فتنقسم بدورها إلى زكاة المال وزكاة الزرع وزكاة الأنعام فتجب زكاة المال على الذهب والفضة عدا حلى المرأة المتخذة للزينة المعتادة التى تتناسب مع طبقتها الاجتماعية، كما تجب على كافة النقود والإيرادات والدخول المدخرة والودائع النقدية لدى البنوك وشركات توظيف الأموال، كما تجب على عروض التجارة وسائر الأوراق التى تقوم بمقام النقود. وتجب الزكاة فى هذه الأموال متى بلغت النصاب الخالى من الديون وحال عليها الحول أى العام الهجرى، بمعدل ٢,٥% سنوياً.

وتستحق زكاة الزرع على بعض المحاصيل الحقلية مثل القمح والشعير والبقول والنباتية مثل الفواكه عند جنى المحصول متى بلغت النصاب ومقدار زكاة الزرع عشر المحصول ١٠% إذا كان يروى من الأمطار أو بدون استخدام الآلات وإلا فمقدارها نصف العشر ٥%، أما زكاة الأنعام فتستحق على الإبل والبقر والجاموس والغنم والماعز متى بلغت النصاب وحال عليها الحول بمقادير وشروط معينة.

ويثار جدلا واسع النطاق حول إمكانية استبدال الزكاة بالضرائب، إلا أن هذا الجدل انتهى تقريبا إلى أن مصارف الزكاة الثمانية المحددة شرعا بنص القرآن الكريم "إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين فى سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله" هى ضمن مجالات الإنفاق العام للدولة وليس بديلا من المجالات الأخرى للإنفاق العام اعتبرت الزكاة مصدرا من مصادر إيرادات الدولة تغطى جانبا من النفقات العامة ويتم تحصيلها على هذا الأساس من خلال اطمئنان ولى الأمر أى الحاكم على أن الناس يطبقون شرع الله ويخرجون زكاة أموالهم دون أن تكون بديلا للضرائب الوضعية لأن أهداف الضرائب تتعدى فى العصر الحديث الهدف من الزكاة، وعليه أى الحاكم فى مجال جمع الزكاة أن يشرف ويوجه ويرشد وعليه أن ييسر للناس ما يقيمون به شرع الله وله فى سبيل ذلك أن يضع من التنظيمات والإجراءات ما يضمن به التطبيق الأمثل وله أن يخصص جهة معينة لمساعدة من يعجز أو يرغب من المكلفين فى احتساب الزكاة المستحقة وتلقى أموال الزكاة التى لم يستطع أربابها إنفاقها فى مصارفها أو لم يجدوا لها مستحقين ولهذا كله تصبح الزكاة مصدر من مصادر الإيرادات العامة إلا أنها مشروطة بشرط إنفاقها على مصارف الزكاة، ومن ناحية أخرى فلا جدال فى أن مصارف الزكاة الثمانية هى أيضا ضمن مجالات الإنفاق العام للدولة فهى إذن إيرادات عامة تغطى

جانباً من النفقات العامة، فإذا لم تكف حصيلتها كان على الدولــة أن تفـرض الضرائب لتحقيق باقى أهداف المجتمع.

ثامنا: المساعدات والهبات والهدايا

وتظهر أهمية هذا المصدر فى الموازنة العامة للدولــة فـى حـالات معينة مثل أوقات الحروب حيث يتكاتف ويتسابق أفراد المجتمع على تقديم يـد العون للدولة من خلال تقديم بعض الهدايا والهبات فى صورة نقدية أو عينية، وقد تتبلور المساعدات فى حالة الكـوارث مثـل الزلـزال وإرسـال بعـض المساعدات للمشاركة فى التخفيف من آثار مثل تلك الكوارث.

ويلاحظ أن المساعدات والهبات والهدايا قد تكون مقدمـة مـن قبـل الأفراد والمؤسسات أو من قبل بعض الحكومات الصديقة، أو المنظمات غـير الحكومية فى المجتمع المدنى. وقد تكون المساعدات والهبات والـهدايا فـى صورة نقدية أو فى صورة عينية وتعتبر هذه الموارد هى موارد مؤقتـة مـن الصعب الاعتماد عليها لأنها ترتبط بظروف وأوضاع معينة.

تاسعا: الغرامـات

يشير مفهوم الغرامات إلى أن الغرامة هى عقوبة مالية رادعة تفرض على مرتكبى المخالفات القانونية، فالأصل فى الغرامة إذن هو توقيع الجـزاء دون النظر إلى حصيلتها كمورد من موارد الإيرادات العامة للدولـة، وكلمـا حالف المشرع التوفيق فى فرض وتطبيق الغرامات الرادعـة علـى مرتكبـى المخالفات القانونية كلما قلت عدد المخالفات المرتكبة خـلال السـنة وقلـت بالتالى حصيلتها المالية.

ويلاحظ من ناحية أخرى أن ازدياد حصيلة الغرامات المالية واتخاذهـا صفة التكرار والدورية لدليل على فشل المشرع فى فرض الغرامات الرادعـة. ومن ذلك يتضح أن نظام الغرامات الناجح يتميز بعدة خصائص يصعب معـها الاعتماد عليه فى تمويل النفقات العامة فحصيلة الغرامات غير ثابتة ويصعـب

التنبؤ بها نظرا لارتباطها بالمخالفات القانونية وجودا وعدما، وحصيلة الغرامات ضئيلة عادة وتزداد ضآلتها كلما ازداد قانون العقوبات قربا من تحقيق الهدف وجوده فى مجال الغرامات.

عاشرا: اليانصيب العام

يعتبر اليانصيب العام أحد الموارد الهامة التى تعتمد عليها العديد من الدول غير الإسلامية لأنه مورد أقل عبئا على أفراد المجتمع ويقوم عليه أفراد المجتمع الذين يميلون إلى الاشتراك فى المراهنات وألعاب اليانصيب طواعية دون إكراه أو إجبار، وقد أثبتت التجارب فى حكومات الولايات باستراليا نجاح فكرة استخدام الدولة اليانصيب العام فى الحصول على مورد ضخم لتمويل النفقات العامة كما تطبق لبنان هذه الفكرة تحت اسم اليانصيب الوطنى العام، وتحصل منه أسبوعيا على مبالغ طائلة تغطى جانبا هاما من نفقات الدولة ثم ابتدعت روسيا منذ فترة طويلة نظام جوائز السحب الدورى كبديل لنظام الفوائد على السندات لتشجيع أفراد الشعب على شراء السندات الحكومية، أى أن اليانصيب هنا يتم على الفائدة المستحقة على رأس المال وليس على رأس المال نفسه، ثم استعارت منها إنجلترا هذا النظام منذ عام ١٩٥٦ وتبعتها بعض الولايات الأمريكية منذ سنة ١٩٦٤.

وقد اقتبست مصر من روسيا نظام اليانصيب العام وتطبقه منذ سنة ١٩٦٧ من خلال إصدار البنك الأهلى المصرى لما أسموه شهادات الاستثمار المجموعة (ج) ذات الجوائز، وقد آثار هذا المورد الكثير من المناقشات الدينية والأخلاقية وانتهى الرأى إلى أنه غير محبذ فى الدول الإسلامية بل أن كثير من الدول الإسلامية استبعدته من مصادر الإيرادات العامة.

حادى عشر: القروض العامة

تنشأ أهمية القروض العامة كمصدر هام من مصادر الإيرادات العامة للدولة عندما تلجأ الحكومة إليه لتمويل النفقات الخاصة بالتكوين الرأسمالى

أى الاستثمارات الحكومية أو عند مواجهة نفقات الحروب وتعويض الخسائر الناتجة عنها أو مواجهة عجز مؤقت فى الإيرادات العامة للدولة.

والاقتراض العام هو مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من الأفراد الطبيعيين أو المعنويين فى داخل الدولة أو خارجها وفى مقابل ذلك تتعهد الدولة بسداد أصل القرض بالإضافة إلى مبلغ إضافى يتم الاتفاق عليه فى عقد القرض ويسمى هذا المبلغ بفائدة القرض واعتماداً على هذا المفهوم يمكن استنتاج أن القرض العام قد يكون داخلياً ويسمى قروض محلية، ويتم ذلك عندما تحصل الدولة على أموال القرض من الأفراد والمؤسسات المحلية وفى هذه تسمى القروض العامة بالقروض المحلية أو الداخلية، أما إذا حصلت الدولة على أموال القرض من الأفراد والمؤسسات والحكومات الخارجية فإن القرض العام يطلق عليه القروض الخارجية فيما يسمى أيضاً الديون الخارجية.

ويلاحظ من ناحية أخرى أن القرض العام الداخلى قد يكون حقيقياً عندما يترتب على القرض تحويل موارد حقيقية من الأفراد والمؤسسات غير النقدية إلى الحكومة ومثل هذا القرض لا يترتب عليه زيادة كمية النقود فى المجتمع بل يمتص قوة شرائية تخفض من معدل التضخم ويسمى فى هذه تمويل غير تضخمى. وقد يكون القرض صورياً عندما تقترض الدولة من المؤسسات المصرفية أو النقدية المحلية وفى هذه الحالة فإن القرض العام الصورى يتضمن زيادة فى كمية النقود حيث تقترض الحكومة من الجهاز المصرفى المحلى مقابل التزامها الصورى بسداد القرض وفوائده فمثل هذا القرض لا يقابله تحويل موارد حقيقية للدولة.

وعموماً مع تطور دور الدولة فى النشاط الاقتصادى واستناداً إلى فكرة المالية الوظيفية أصبحت القروض العامة أداة من أدوات التوجيه

الاقتصادى يمكن الاعتماد عليها ليس فقط كمصدر تمويلى بل كأداة لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية.

وينظر البعض إلى القروض العامة على أنها مصدر تمويلى مؤقت وأن الأموال المقترحة لابد وأن تسدد إن آجلاً أو عاجلاً من مصادر الإيرادات الأخرى إلا أن هذا الرأى يحتاج إلى نظرة دقيقة للأمور حيث أن الدولة قد تلجأ إلى إلغاء بعض ديونها القائمة، وقد تلجأ إلى تسديد قروضها المستحقة عن طريق إصدار قروض عامة جديدة مساوية أو أكبر من قيمة القروض المستحقة السداد وتتخذ هذه الوسيلة المالية مصدراً دائماً للإيرادات.

ثانى عشر: الإصدار النقدى

يعتبر الإصدار النقدى أحد الموارد التى قد تلجأ إليها الدولة لتمويل نفقاتها العامة عن طريق طبع ما تحتاج إليه الدولة لتمويل نفقاتها العامة عن طريق طبع ما تحتاج إليه من أوراق نقدية، فالدولة بما لها من سلطة السيادة تستطيع إصدار الأوراق النقدية وإعطائها قوة إبراء الديون.

وتعتبر هذه الموارد أقل أنواع الموارد عبء من حيث، التكلفة أو العبء إلا أنها تسبب أخطار فادحة فيما يتعلق بإحداث المزيد من التضخم وارتفاع المستوى العام للأسعار وانخفاض قيمة العملة المحلية وغيرها من الآثار الاقتصادية السلبية على الاقتصاد القومى ولهذا السبب فقد أقلعت وتخلت الكثير من الدول عن تلك الوسيلة وهذا المصدر الرخيص فى الحصول عليه ولكن الغالى فيما يدفعه الاقتصاد القومى من تكاليف وآثار اقتصادية غير مرغوبة.

وباستعراض الإيرادات العامة على اختلاف مصادرها فإننا سنحاول فى الفصول الثلاثة التالية التركيز فى التحليل على الضرائب والقروض العامة كما هم مصدر للإيراد العام وذلك على النحو التالى.

الفصل العاشر

الضـــــرائب

وتقسيماتها

الفصل العاشر

الضرائب وتقسيماتها

تعتبر الضرائب بأنواعها المختلفة أهم مصدر للإيرادات العامة علـــى الإطلاق فى أى نظام اقتصادى سواء فى الدول المتقدمة أو الدول النامية.

ولقد تطور مفهوم وتعريف وطبيعة الضريبة عبر تطور الفكر المـــالى وبالتالى تعددت النظريات المفسرة للضرائب وقد اختلف الاقتصاديون على مـر التاريخ فيما يتعلق بتعريف الضريبة وتفسير مبرر وجودهـــا فبينمـا ينظـر البعض إليها من حيث طبيعتها الاقتصادية أو القانونية، حاول البعض الآخـــر تعريفها عن طريق الأهداف التى يمكن أن تحققها.

بل حاول علماء الاقتصاد منذ فترة طويلة وضع ما يســـمى بالأسـس التى يقوم عليها النظام الضريبى فى أى اقتصاد قومى فيما عـــرف بـــالقواعد والمبادئ التى يجب أن يقوم عليها النظام الضريبى.

وتعددت أنواع الضرائب فيما يعـــرف اقتصاديـــات الماليـــة العامـــة بتقسيمات الضرائب والمعايير المختلفة لهذه التقسيمات وبالتالى كان لابد مـــن تخصيص هذا الفصل لإعطاء خلفية ضرورية لمفهوم الضرائـــب ونظرياتـــها والنظام الضريبى والأسس التى يقوم عليها، ثم نتنـــاول بالشـــرح والتحليـــل التقسيمات المختلفة للرائب وذلك على النحو التالى:-

اولاً : خلفية ضرورية لمفهوم الضرائب ونظرياتها والنظام الضريبى

١- مفهوم الضرائب

يمكن تعريف الضريبة على أنها« كل اقتطاع مالى فى شكل مســـاهمة نقدية إجبارية من الأفراد للمشاركة فى تحمل أعباء الخدمات العامة والإنفـــاق

العام، تبعاً لمقدرتهم على الدفع ودون النظر إلى تحقيق نفع خاص يعود عليهم من هذه الخدمات أو هذه النفقات وتستخدم حصيلتها في تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية ومالية وغيرها، وتقوم الدولة بتحصيلها لذلك».

ومن هذا التعريف تتحدد عناصر الضريبة على النحو التالي :

١/١ اقتطاع مالي للدولة من دخول الآخرين وثرواتهم

وهو ما يكشف عن مصادر الضريبة وهما المصدران الرئيسيان اللذان يتمثلان في الدخل ورأس المال، أو كلاهما معاً. ويعتبر الدخل هو الوعاء الأول والطبيعي للضريبة حيث يتمتع بصفة الدورية مع بقاء مصدره ودوامه. ويعتبر الدخل كل ناتج جديد للأشخاص الطبيعيين والأشخاص المعنويين خلال فترة زمنية معينة تقدر دائماً بفترة سنة تمشياً مع قاعدة السنوية، وهي من القواعد الأساسية للموازنة العامة. وتقتطع الضريبة أيضاً من رأس المال والذي يعرف بأنه الفرق بين حقوق الفرد والتزاماته في وقت ما مقدرة بالنقود وهناك أسلوبان لفرض الضريبة على رأس المال هما الضريبة على ملكية رأس المال والضريبة على الزيادة في رأس المال.

٢/١- الضريبة تدفع نقدا

وهو ما يميزها في العصر الحديث حيث تدفع نقداً، وليس عيناً وذلك في معظم دول العالم ومعظم الأحوال حيث تخلى العالم عن تحصيلها عيناً لجزء من المحصول الزراعي وخلافه لأنها غير عادلة وتحمل الدولة الكثير من التكاليف لتخزين المحاصيل، ولذلك وغيره نستطيع القول بأن الضريبة العينية قد اختلفت وباستثناء بعض الدول المتخلفة، وأصبحت كقاعدة عامة تدفع نقداً.

٣/١- عدم وجود مقابل خاص لدافع الضريبة

وهو ما يميز الضريبة في العصر الحديث حيث تقوم على أساس مبدأ سيادة الدولة وحقها في فرض الضرائب دون النظر إلى المنفعة التي تعود على كل فرد على حدة، فقد انتهت تماماً فكرة حصول الممول على نفع خاص

من الضريبة بل أصبح الاتفاق على أن توظف من أجل النفع العام أو المنفعة العامة.

٤/١- تدفع جبرا أى وجود عنصر الإلزام

حيث أصبحت فى العصر الحديث تتميز بعنصر الإلـزام والإجبـار أى أنها أصبحت فريضة إلزامية تتولى السلطات العامة بتحديد أسعارها والعناصر الخاضعة لها دون أن يكون للممول دخل فى ذلك ويلاحظ أن عنصـر الإلـزام يميز الضرائب عن القروض التى تكون إختيارية.

٥/١- تغطية النفقات العامة لتحقيق نفع عام

فالدول تحصل على الضرائب من أجل تغطية النفقات العامة لتحقيـق نفع عام من خلال تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعيـة بـل والسياسية.

٦/١- عمومية الضريبة على كل الافراد

وعنصر عمومية الضريبة، يعنى أن جميع الأفـراد ملزميـن بدفـع الضريبة دون تمييز بينهم كما كان الحال فى عصر الإقطاع، الذى كان يتمـيز بإعفاء الأفراد والنبلاء والأشراف ورجال الدين ورجال الكنيسـة مـن دفـع الضريبة، لكن فى عالم اليوم أصبح الكل ملزم بدفع الضريبة كل حسب مقدرته على الدفع.

٢- النظريات المفسرة للضريبة

تعددت النظريات المفسرة للضريبة، وفيمـا يلـى استعراض لـهذه النظريات باختصار :

١/٢- نظرية المنفعة

وهى من النظريات التى فشلت فى تبرير الضريبة وتحديد طبيعتـها، نظراً لأن أنصار هذه النظرية كانوا يعرفون هذه الضريبة على أنها مبلغ مـن المال يدفعه الفرد مقابل منفعة يحصل عليها من الدولة، وبالتالى فالضريبة من

وجهة نظر هؤلاء ثمن الخدمات التى تؤديها الجولة لمموليها، وقد إتضح خطأ هذه النظرية من حيث أنها كانت تؤدى إلى تحميل الفقراء بعبء ضريبى أثقل من العبء الذى يتحمله الأغنياء. لأن الفقراء يستفيدون من معظم الخدمات العامة أكثر مما يستفيد الأغنياء. إلى جانب أن هذه النظرية لا تفرق بين الضريبة والرسم حيث أن الأخير يُحصل مقابل منفعة معينة كما رأينا وأن تطبيق هذه النظرية يقتضى تحديد المنفعة التى تعود على كل فرد من الخدمات العامة تحديداً دقيقاً وهذا غير ممكن عملياً، إلى جانب أن الأفراد قد يدفعون الضرائب فى وقت لا يحصلون فيه على أى مقابل فى صورة خدمات عامة.

٢/٢- نظرية التأمين

تفسر هذه النظرية دفع الضريبة من منطلق أن الأفراد يدفعونها لتأمين وضمان سلامة رأسمالهم وحمايتهم من الأضرار والعدوان. بالتالى تشبه الضريبة بقسط التأمين ولم تخلو هذه النظرية من النقد حيث أن دور الدولة لا يقتصر على حفظ الأمن ودرء الاعتداء الخارجى فحسب فهناك مهام ووظائف أخرى تقوم بها الدولة مثل تأدية خدمات التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية بل تقوم بإنشاء كثير من المشروعات الاقتصادية وكل هذه النفقات تغطيها الدولة من حصيلة الضرائب، وأن فكرة التأمين ترتكز على تعويض المؤمن عن الضرر الذى يحيق به وهذا لا يحدث وبالتالى فشلت نظرية التأمين فى تفسير الضريبة وتحديد طبيعتها.

٣/٢- نظرية تغطية النفقات العامة

حيث ترى هذه النظرية أن الضريبة تحصل من جانب الدولة حتى يمكنها توفير الموارد اللازمة لتغطية النفقات العامة، وهى فى ذلك مثل الفرد الذى يتحمل الأعباء المالية فى سبيل الحصول على دخله، وبالتالى يجب عليه بوصفه منتجاً من منتجى الاقتصاد القومى، أن يتحمل نصيباً من النفقات العامة.

ويؤخذ على هذه النظرية أنها تشبه الوطن بمصنع لإنتـــاج الســلع، وهذا لا يتفق مع الواقع، لأن الدولة تنفق جزءا من حصيلة إيرادات الضرائــب على بعض الخدمات العامة التى لا تمت للإنتاج بصلة كالخدمـــات التعليميــة والصحية والاجتماعية.

٤/٢- نظرية المقدرة على الدفع

وترى هذه النظرية أن الضريبة فريضة يجب أن يؤديـــها كــل فــرد كعضو فى المجتمع دون النظر إلى المنفعة التى تعود عليه من الخدمات العامة التى تقدمها الدولة، وبالتالى ترتكز الضريبة على فكر التضـــامن الاجتمــاعى ويجب على كل فرد تأديتها تبعا لمقدرته على الدفع أى مقدرته على الإســـهام فى النفقات العامة للاقتصاد القومى.

ومن الواضح أن هذه النظرية هى الأقرب إلى الواقع عن غيرها مـــن النظريات رغم أنها لم تسلم من النقد هى الأخرى حيث نجد أن الدول لم تــأخذ دائما بهذا الأساس ومن ناحية أخرى تدل التجربة على أنــــه يصعــب عمليــا معرفة المقدرة الحقيقية لكل ممول على الدفع.

٣- الاسس التى يقوم عليها النظام الضريبى الحديث

من المعروف تاريخيا أن أول من حاول وضـــع القواعــد والمبـــادئ الأساسية التى يجب أن يقوم عليها النظام الضريبى السليم هو« آدم ســميث » فى كتابه المشهور « ثروة الأمم».، حيث رأى أن هذا النظام يجب أن يقـــوم على أربع قواعد هى :

القاعدة الأولى، قاعدة المساواة، وبمعنى أن يســـهم كــل فــروض الإنفاق العام حسب مقدرته على الدفع والتى تقاس بمقدار دخله، أما القــاعدة الثانية هى قاعدة التحديد أى أن تكون الضريبة معينة ومحددة حتـــى يعــرف الممول المبلغ المستحق عليه بالضبط وكذلك ميعاد استحقاقه وهناك القــاعدة

الثالثة، التى تسمى الملائمة ويقصد بذلك أن تكون الضريبة ملائمة للممـــول من حيث وقت وطريقة دفعها، أما القاعدة الرابعة فـــهى قـــاعدة الاقتصـــاد، ويقصد بها انخفاض تكاليف التحصيل إلى أدنى حد ممكن، لأنه الأخـــير فـــى ضريبة يستنفذ تحصيلها الجزء الأكبر من تحصيلها.

وإذا كانت هذه القواعد لا زالت صالحة حتـــى يومنـــا هـــذا إلا أنـــها أصبحت غير كافية وناقصة بمعنـــى أنـــها لا تكفـــى وحدهـــا لضمـــان قيـــام نظام ضريبى حديث سليم وكفء وفعال حيث حدثت تطورات كثـــيرة منـــذ أن أطلقها « آدم سميث » ، مثل تزايد دور الدولة فى النشاط الاقتصادى وبالتالى تزايدت النفقات العامة وتطورت فكرة العدالة الضريبيـــــة، ومنـــها أيضـــاً أن الضرائب لم تعد « محايدة » تهدف فقط إلى تحصيل الأموال اللازمة لتغطيـــة النفقات العامة وإنما أصبحت أيضاً أداة ضرورية وهامة تستخدمها الدولة فـــى تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية على مستوى الاقتصاد القومى، وقد استقر الفكر الاقتصادى والمالى على مجموعة القواعد والأسس التالية التى يجب أن يرتكز عليها النظام الضريبى الحديث ليكون قطاعاً ضريبياً سليماً وكفاً وفعـــالاً لعل من أهمها :

١/٣- *وفرة الحصيلة الضريبية*

وهذه القاعدة تأتى لتكون الأساس الرئيسى الذى يجب أن يقوم عليـــه أى نظام ضريبى حديث ذلك لأن الهدف الأول من فرض الضريبة، بـــل ومـــن وضع النظام الضريبى برمته هو أن تعظم الدولة حصيلتـــها مـــن الإيـــرادات الضريبية لتغطية النفقات العامة التى تتميز بظاهرة التزايد المســـتمر، فـــالكل على يقين وعلى قناعة فى عالم اليوم بأن الضرائب هى المصـــدر الرئيســـى لتمويل الموازنة العامة للدولة، ويلاحظ فى هذا المجال أن الحصيلة الضريبيـــة تتأثر بعدة عوامل نذكر منها :

٣/١/١- نطاق وعاء الضريبة

فكلما كان وعاء الضريبة واسع النطاق كلما كانت حصيلتها أكثر وفرة وأكثر غزارة، فمثلاً بالنسبة لضريبة الدخل تكون حصيلتها أكثر وفرة إذا فرضت على إجمالى الدخل وليس على الصافى. أما بالنسبة للضرائب على السلع شائعة الاستعمال تكون حصيلتها وفيرة بعطس الحال بالنسبة للضرائب على السلع الكمالية حيث تقل حصيلتها مهما ارتفع سعر الضريبة نظرا لضيق وعائها وارتفاع درجة مرونتها، أما الضريبة العامة على المبيعات فتأتى عادة بحصيلة وفيرة نظراً لاتساع وعائها.

٣/١/٢- سعر الضريبة

فمن الضرورى ملاحظة أن رفع سعر الضريبة لا يؤدى فى كل الأحوال إلى زيادة الحصيلة الضريبية، حيث يحدث فى كثير من الأحيان أن يؤدى رفع سعر الضريبة إلى انخفاض حصيلتها، فإذا أخذنا مثلاً الضريبة على الدخل فإن رفع سعرها يؤدى إلى تثبيط همم الأفراد والحافز على العمل والإنتاج والاستثمار وهو ما يؤدى إلى انخفاض دخولهم وتضييق الوعاء الضريبى ومن ثم نقص الحصيلة الضريبية وزيادة التهرب الضريبى منها وليس زيادتها وعلى العكس لو انخفض سعر الضريبة فإن حصيلتها ستزداد بشكل مستمر.

أما بالنسبة للضرائب التى تفرض على السلع المنتجة محلياً، فإن صانع السياسة المالية لابد وأن يدرس مرونة الطلب على تلك السلع عند فرض أو رفع سعر الضريبة على سلعة ما، لأنه من المعروف إنه إذا كان الطلب على هذه السلعة كثير المرونة فإن رفع سعر الضريبة سيؤدى حتما إلى انخفاض حصيلتها والعكس صحيح.

ويلاحظ أخيراً أن المغالاة فى رفع سعر الضريبة يغرى دائماً بالتهرب منها وبالتالى فلا يجب على صناعى السياسة المالية أن يتمسكوا دائماً بوفرة

الحصيلة كهدف من أهداف الضريبة دون مراعاة للأهداف الأخرى ولذلك يتفق الاقتصاديون على أنه ليس من الضرورى أن يتوافر عنصر« وفرة الحصيلـة» فى كل ضريبة على حدة وإنما يكفى أن يتوافـر هـذا العنصـر فـى النظـام الضريبى فى مجمله أو بأكمله.

٢/٣- العدالة الضريبية

وقد مرت فكرة العدالة الضريبية بثلاثة مراحل تاريخيــة هــى علــى النحو التالى :

١/٢/٣- المرحلة الأولى، تقوم على عدم التمييز بين الطبقات وجـاء مـع قيـام الثورة الفرنسية التى رسخت مبدأ المساواة فى تحمل الأعباء الضريبية حيث أخضعت طبقة الأشراف والنبلاء ورجال الدين للضريبــة بعـد أن كانوا لا يتحملون شيئاً قبل ذلك. وأصبح أفراد الشعب يشــاركون فـى تحمل الضريبة.

٢/٢/٣- المرحلة الثانية، والتى قامت على ترسيخ مبدأ الضريبة النسبية حيـث أصبح لا يكفى تحمل جميع أفراد الشعب بالضريبة، بل أن التفاوت بيـن الدخول المنخفضة والدخول المرتفعة تطلب إيجاد تفـاوت فـى مقـدار الضريبة الذى يتحمله كل فرد، وبالتالى ساد مفهوم العدالة الضريبيـــة النسبية وذلك خلال القرن التاسع عشر بمعنى ضرورة تناسـب مقـدار الضريبة الذى يتحمله كل فرد فى المجتمـع مقـدار ومسـتوى دخلـه وبالتالى رسخ مبدأ الضريبة النسبية.

٣/٢/٣- المرحلة الثالثة، والتى قامت على ترسيخ مبدأ الضريبة التصاعديـــة، حيث لوحظ مع أواخر القرن التاسع عشر أن الضريبة النسبية لا تحقـق العدالة الضريبية بعد سيادة نظرية التحليل الحدى فى مجـال النظريـة الاقتصادية والذى أبرز أن المنفعة الحدية لوحدة النقود أو منفعة آخـر وحدة نقدية أكثر ارتفاعاً فى حالة الدخول المنخفضة عنها فـى حالـة

الدخول المرتفعة. يعنى أن المنفعة الحدية للجنيه عند مستوى دخل ٢٥٠٠ أكبر من المنفعة الحدية فى حالة مستوى دخل ١٠٠٠٠ جنيه، فالضريبة النسبية تساوى فى تحميل الأعباء بين أصحاب الدخول المنخفضة وأصحاب الدخول المرتفعة، بينما أظهر التحليل الحدى غير ذلك مما يؤدى إلى زيادة التضخمية التى يتحملها أصحاب الدخول المنخفضة من تلك التى يتحملها أصحاب الدخول المرتفعة.

فإذا فرضنا ضريبة بنسبة ٢٠% على دخل (س) الذى يبلغ ٢٥٠٠ جنيه يكون مقدارها ٥٠٠ جنيه بينما لو فرضنا نفس النسبة على دخل (ص) البالغ ١٠٠٠٠ جنيه فإن الضريبة تكون مقدارها ٢٠٠٠ جنيه.

وهنا يلاحظ أن الفرد (س) الذى دخله منخفضا يتحمل عبئا أكبر حيث سيحرمه دفع الضريبة من إشباع بعض الحاجات الأساسية، أما دفع (ص) المبلغ ٢٠٠٠ جنيه من دخله المرتفع البالغ ١٠٠٠٠ جنيه يحرمه من إشباع الحاجات الأساسية وبالتالى فقد تحول مفهوم العدالة الضريبية من الضريبة النسبية إلى الضرائب التصاعدية وهو المفهوم السائد فى الوقت الحاضر.

٣/٣- *الثبات فى الحصيلة الضريبية*

ومعنى ذلك أنه يجب أن يتوافر فى النظام الضريبى هذا الأساس الذى يعنى أن تكون الحصيلة الضريبية ثابتة إلى حد ما وثبات الحصيلة الضريبية عنصر أساسى فى كل نظام ضريبى يتميز بالكفاءة والفعالية نظرا لضرورته القصوى عند إعداد تقديرات الموازنة العامة للدولة، وبالتالى يعتمد عليه فى تحديد وتوقع تلك التقديرات بالدقة المطلوبة.

فمن المعروف أن اقتصاديات السوق أى القائمة على آليات السوق الحرة، تمر بفترات انتعاش أو رواج وفترات ركود أو كساد وقد لوحظ أن ذلك يؤثر على الحصيلة الضريبية على اختلاف أنواعها، فقد وجد أن الضرائب المباشرة التى تفرض مباشرة على الدخول والثروات بعضها يتميز بالثبات

النسبى مثل الضرائب العقارية وبعضها لا يتميز بذلك، ووجد أيضاً أن حصيلة الضرائب غير المباشرة التى تفرض أثناء تداول السلع والخدمات من مرحلة الإنتاج وحتى البيع، تتعرض حصيلتها للتقلبات حيث تزيد فى فترة الانتعاش أو الرواج وتنخفض فى فترة الركود أو الكساد على الرغم من ثبات أسعارها وذلك نتيجة لنقص حجم الإنفاق فى حالة الكساد وزيادته فى حالة الانتعاش أو الرواج.

وقد انتهى رأى الكثير من الاقتصاديين على ضرورة اعتماد صانع السياسة المالية علي كل من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة بنسب معينة لضمان تحقيق ثبات نسبى فى الحصيلة الضريبية لمواجهة الإنفاق العام المتزايد.

٤/٣- مرونة الحصيلة الضريبية

ويقصد بذلك أن تكون الحصيلة الضريبية من بعض الضرائب تكون مرنة أى قابلة للزيادة والنقص بسهولة عن طريق تغيير أسعارها، رغم وجود ظاهرة تزايد الإنفاق العام، حيث يمكن زيادة الإيرادات المباعة فى بعض مصادرها، وخاصة الناتجة عن الرسوم الجمركية على الواردات والإنتاج أو ضريبة المبيعات بما يكفى لتغطية الزيادة فى الإنفاق العام.

وفى كل الأحوال يجب أن تتميز بعض أنواع الضرائب بالمرونة نظراً لحاجة الحكومة أحياناً إلى نفقات طارئة غير متوقعة وتكون بالتالى مضطرة، للحصول على أموال إضافية لتمويل النفقات الطارئة. ومن ناحية أخرى، فإن الضرائب يجب أن يقل عبؤها فى حالة الكساد ويزيد فى حالة الرواج أو الانتعاش وهو ما يساعد على تحقيق ما يسمى بالاستقرار الاقتصادى للاقتصاد القومى.

٣/٥- الوضوح فى التشريع الضريبى

بمعنى أن النصوص القانونية والمذكرات التفسيرية والكتاب الدورية والقرارات الإدارية المتصلة بالضرائب يجب أن تكون واضحة بحيث يفهمها كل فرد دون وجود معاناة وليس احتمال التفسير، فالصياغة التشريعية يجب ألا تحتمل التأويل حتى لا تؤثر على الحصيلة الضريبية وتدعو إلى التهرب الضريبى وتفاقم المشاكل المتعلقة بالتحصيل والربط.

ويرتبط بمبدأ الوضوح فى التشريع الضريبى ضرورة نشر قوانين الضرائب فى الجريدة الرسمية، كما يجب على السلطات المالية أن تضع مذكراتها التفسيرية وكتبها الدورية وقراراتها الإدارية فى متناول الممولين حتى يعرف كل منهم ما له من حقوق وما عليه من التزامات وواجبات.

٣/٦- الاقتصاد والملائمة

والاقتصاد يعنى أن يكون النظام الضريبى قائم على تحصيل الضرائب بأقل تكاليف تحصيل ممكنة أى يكون صافى الإيرادات المحصلة أكبر ما يمكن بعد استقطاع تكاليف تحصيلها، أما الملائمة فتعنى أن الضريبة يجب أن تكون ملائمة من حيث الوقت الذى تحصل فيه والطريقة التى يتم بها التحصيل، فيجب مراعاة أن يكون دفع الضريبة بعد فترة النشاط الموسمى وتحقيق الأرباح وأن تلجأ السلطات العامة إلى التعسف أو التقديرات الجزافية التحكمية.

ثانياً : التقسيمات المختلفة للضرائب

هناك العديد من التقسيمات للضرائب تكشف عن الأنواع المختلفة لها، وفى إطار ما طرح فى الفكر الاقتصادى والمالى فى هذا المجال، فإننا يمكن التعرض بالتحليل للمجموعات التالية :

١- **التقسيم الأول** : الضرائب على الأفراد والضرائب على الأموال.

٢- **التقسيم الثانى** : الضرائب على الثروة والضرائب على الدخل.

٣- **التقسيم الثالث** الضرائب الموحدة والضرائب النوعية.

٤- **التقسيم الرابع** الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

٥- **التقسيم الخامس** الضرائب على المبيعات والضرائب الجمركية.

٦- **التقسيم السادس** الضرائب العينية والضرائب الشخصية.

٧- **التقسيم السابع** الضرائب التوزيعية والضرائب القياسية.

١- التقسيم الأول : الضرائب على الأفراد والضرائب على الأموال

١/١- الضرائب على الأفراد

وتسمى أيضاً الضرائب على الأشخاص والضرائب على الرؤوس كما تسمى فى عصر الرومان والإسلام وهذا النوع من الضرائب تجعل من الشخص نفسه وعاء للضريبة، فالوجود الإنسانى هو أساس فرض الضريبة والمادة الخاضعة لها، والتى يلتزم فى نطاقها كل فرد من أفراد المجتمع أو بعض أفراده بدفع مبلغ معين من المال خلال فترات زمنية مختلفة.

ومن مزايا هذه الضريبة

١/١/١- لا تعتمد على مقدار ما يكتسبه الممول من دخل أو مقدار ما ينفقه أو مقدار ما يدخره، بل تعتمد على الوجود الإنسانى نفسه.

وأى اختلاف فى مقدار الضريبة بين أفراد المجتمع يعتمد على معايير أخرى بخلاف الدخل والثروة والإنفاق، مثل معيار العمر أو الجنس فقد يقتصر فرض الضريبة على الذكور دون الإناث، كما قد يقتصر فرض الضريبة على الأفراد الذين تتراوح أعمالهم بين (٢٠) سنة وأقل من (١٠) سنوات مثلا. كما قد يتوقف مقدار الضريبة على الحالة الاجتماعية للفرد، وما إذا كان أعزب أو متزوج، كما يتوقف مقدار الضريبة المستحقة على مكان الإقامة أو نوع عمل الفرد.

٢/١/١- يستحيل على الممول أن يتجنب دفـــع الضريبــة علـــى الــرؤوس أو التهرب منها.

ومن عيوب هذه الضريبة :

١/١/١- أنها عجزت عن مواجهة زيادة الأعباء الملقاة على الدولـــة وغــير قادرة على الوفاء بمتطلبات الإنفاق العـــام المــتزايد فـــى الــدول المعاصرة وأصبح من الصعب الاعتماد عليها فى تحقيـــق أهــداف المجتمع الحديث.

٢/١/١- أنها تمتلك من المساوئ ما لم تمتلكه أى ضريبة أخرى حيث تجـافى العدالة الضريبية والاجتماعية معاً، مما يستحيل معها أخذ ظـــروف الممول الشخصية فى الاعتبار.

ولذلك كله وغيره ومع تطـــور الزمـــن ودور الدولـــة فـــى النشــاط الاقتصادى تختلف معظم أو كل دول العالم عن ضريبة الأشخاص أو الــرؤوس وأبحت ضريبة تاريخية فى حكم التاريخ واستبدلت بدلاً منها الضرائـــب علـــى الأموال.

٢/١- الضرائب على الاموال

وتسمى كذلك لأن المادة التى أصبحت وعاء للضريبة هـــى المـــال أو الأموال التى يمتلكها الشخص فى شكل دخل أو ثروة أو ما يقوم به من إنفاق.

ومن مزايا هذه الضريبة :

١/٢/١- أنها تعتمد على مقدار ما يكتسبه الممول من دخل أو مقدار ما ينفقـه أو مقدار ما يدخره، وأصبحت تنظر للفرد أو الشخص نظرة راقية.

٢/٢/١- أنها تحقق العدالة الضريبية نظراً لوجود تفاوت صارخ فى توزيـــع الدخل بين الأفراد وعندما تقع على الأموال بحسب مبدأ القدرة علـــى

الدفع فإنها يمكن أن تحقق العدالة الضريبية بل والعدالة الاجتماعية فيما تحدثه من إعادة توزيع الدخل.

١/٢/٣- أنها قادرة على الوفاء بمتطلبات الإنفاق العام المتزايد وأصبح من الممكن الاعتماد عليها فى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع الحديث.

ومن عيوب هذه الضريبة :

١/٢/١- أن هناك إمكانية للتهرب الضريبى منها أو تجنب تحملها ودفعها.

١/٢/٢- قد يكون لها تأثيراً سلبياً على الاستثمار والادخار فى أوقات معينة وخاصة مع ارتفاع أسعارها وعبؤها.

ورغم ذلك فإن الضرائب على الأموال أصبحت تُكون الهيكل الأساسى لأى نظام ضريبى حديث.

٢- التقسيم الثانى : الضرائب على الثروة والضرائب على الدخل.

لقد آثرنا أن ينبع هذا التقسيم من عباءة الضرائب على الأموال، طالما أصبحت الأخيرة هى المكونة للنظام الضريبى الحديث فى أى دولة، فقد رأينا أن نغوص بدرجة أكبر عمقاً فى تحليل الضرائب على الأموال إلى الضرائب على الثروة والضرائب على الدخل، نظراً لأن هناك خلط عند البعض فى هذا المجال.

٢/١- الضرائب على الثروة

تعرف الضرائب على الثروة بأنها كل ما يقتطع ضريبياً من قيمة ما يملكه الفرد فى لحظة معينة من عقار أو منقول سواء كان هذا المنقول مادياً أو معنوياً قابلاً للتقويم، وساء كانت هذه الممتلكات تدر دخلاً نقدياً أو عينياً، أو لا تدر أى دخل على الإطلاق.

وقد كانت ضرائب الثروة العقارية لها السبق التاريخى فى الفكر المالى، ففرضت على الثروة العقارية وخاصة على الأطيان الزراعية قبل أن تفرض ضرائب الدخل بكثير، وما ذلك إلا لأن العقارات تُرى مادية ملموسة وظاهرة لا سبيل إلى إخفائها أو التهرب من دفع الضريبة المفروضة عليها ورغم تفصيل وعاء الدخل بعد ذلك فى الفكر المالى على وعاء الثروة إلا أنه لم يؤدى إلى اختفاء الضرائب على الثروة أو التقليل من شأنها كما كان متوقعاً، فتعددت أنواع الضرائب على الثروة واتسع نطاقها لتشمل أغلب عناصر الثروة بعد أن كانت قاصرة على الثروة العقارية، وتنوعت أساليب فرضها :

- فوجدنا الضريبة التقليدية على الثروة، وهى الضريبة التى يكون وعائها الثروة ولكنها تفرض بأسعار منخفضة تسمح للممول بدفعها من الدخل دون المساس بقيمة الثروة ذاتها، وقد تفرض على أحد عناصر الثروة كالعقارات مثلاً أو تفرض على كافة عناصرها كفرضها على الحلى والجواهر النفيسة والتحف الثمينة والأطيان الزراعية وأراضى البناء المتروكة بدون استغلال حسب الهدف من فرضها.

- تعرف الثروة أيضاً على أنها صافى المركز المالى للممول، أى فائض الأصول المملوكة للشخص عن خصومه فى لحظة زمنية معنية وهى بهذا المفهوم تقترب من مفهوم صافى الميزانية فى علم المحاسبة وتختلف عن مفهوم رأس المال فى علم الاقتصاد.

- وتوجد الضريبة الاستثنائية على الثروة، وهى تفرض فى حالة مواجهة نفقات طائلة غير عادية مثل التى تفرض قبل وبعد الحروب، وتفرض فى هذه الحالة بأسعار مرتفعة، بل وقد ترى أن الحرب كانت سبباً فى إثراء بعض الفئات، وهنا تفرض ضريبة إستثنائية على الثروة بهذه مصادرة

الثروات العقارية، وقد سميت بالضريبة الاستثنائية على أرباح الحـــروب وأغنياء الحرب.

- وتوجد الضريبة على الزيادة العفوية فى الثروة، وهى تفرض على الزيادة فى الثروة دون بذل أى جهد ومن أشهرها الضريبة على جوائز اليانصيب والضريبة على الزيادة فى قيمة العقارات..

- وتوجد أيضاً الضريبة على التصرف فى الثروة، والتى تفرض فى حالـــة تصرف المالك فى ثروته فقط، وتوجد فى هذا المجـــال الضرائـــب علـــى التصرفات فى الثروة بين الأحياء والضرائب على التركات والأخـــيرة قـــد تفرض على مجموعة التركة قبل توزيعها على الورثة أو تفـــرض علـــى نصيب كل وارث بعد توزيع التركة.

ومن مزايا الضرائب على الثروة :

٢/١/١- أنه قد تكون وسيلة فعالة للرقابة على تصرفات الممولين ومحاربـــة الغش والفساد وتطبيق مجالات التهرب الضريبى.

٢/١/٢- قد تساعد بما توفره من بيانات وإحصائيات عـــن ثـــروات الأفـــراد لمراجعة إقرارات الممولين المقدمة بالنسبة لضرائب الدخل.

٢/١/٣- أنها تساعد على إعادة توزيع الثروة والدخول فى المجتمع وتقليـــل التفاوت فى هذا المجال وخاصة فيما يتعلق بالضرائب الاســـتثنائية بسبب الحروب وأغنياء الحرب ومحاسبتهم ضريبياً.

ومن عيوبها :

٢/١/١- أنها مكروهة من قبل الممولين وتدعو دائماً إلى التهرب الضريبـــى منها، لأنها ضرائب دائماً سيئة السمعة.

٢/١/٢- أنها تسئ للمناخ الاستثمارى وتجعله طاردا، لأنها يوجد بها عمليات مصادرة للثروات، ولذلك أخذت تتضاءل فى أهميتها وفى حصيلتها وتتفوق عليها ضرائب الدخل.

٢/٢- *الضرائب على الدخل*

أصبحت الضرائب على الدخل تحتل مكان الصدارة فى كل النظم الضريبية المطبقة فى دول العالم المختلفة، حيث وجدت الدول فى الضرائب على الدخل من الخصائص والمزايا التى يمكن الاعتماد عليها فى تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية.

ومن الأمور التى تدعو للتعجب والتأمل، أنه رغم الإجماع على فرض ضرائب الدخل، فإن التشريعات الضريبية المطبقة فى دول العالم لم تقدم تحديدا قاطعا لمفهوم الدخل، بل لجأت أغلب الدول عن قصد إلى التغاضى عن وضع تعريف محدد للدخل، والاكتفاء بالنص على مكونات الوعاء الضريبى تاركة الباب مفتوحا أمام أى من التعديلات التى قد ترى الدول ضرورتها فى أى وقت، وقد كشفت هذه التشريعات عن أن مفهوم الدخل، لا يتفق تماما مع أى من مفاهيم الدخل سواء فى علم المحاسبة أو علم الاقتصاد، وأصبح مفهوم الدخل فى تلك التشريعات الضريبية هى مزيج متفاوت بين نظرية المصدر ونظرية الإثراء.

ووفقا لنظرية المصدر، يعرف الدخل بأنه كل قوة شرائية صافية ناتجة عن مصدر قابل للبقاء فوضع تحت تصرف الممول بصفة دورية وبالتالى لابد أن يتوافر فى الدخل خمسة شروط طبقا لنظرية المصدر، فالشرط الأول : أن يمثل الإيراد قوة شرائية يتعامل بها الممول فى الأسواق أى يكون فى شكل مبلغ من النقود أو شيئ يمكن تقدير مهمته النقدية، أما الشرط الثانى: أن تكون القوة الشرائية ناتجة عن مصدر قابل للبقاء، أما الشرط الثالث : فيعنى أن توضع القوة الشرائية تحت تصرف الممول كأن

يوضع مرتب العامل فى خزينة الشركة أو المنشأة ليكون تحت تصــرف هــذا العامل أو الممول وهكذا، والشرط الرابع : أن تتواجد القوة الشرائية بصفــة دورية، مثل المحاصيل الزراعية، والمرتبــات للموظفيــن، وأربــاح التجــار وهكذا،.... والشرط الخامس : يتمثل فى أن تكون القوة الشرائية صافيــة أى بعد استبعاد تكلفة الحصول على الدخل.

أى نظرية الإثراء تعرف الدخل بأنه قيمة الزيادة الصافية فــى ثــروة الممول الاقتصادية بين تاريخين ويقتضى ذلك حصر ثروة الممول الاقتصاديــة فى بداية العام ثم حصرها مرة أخرى فى بداية العام التالى واعتبار كل زيــادة صافية طرأت على ثروة الممول بين التاريخين دخلاً خاضعاً للضريبة.

ومن الواضح أن نظرية الأفراد تتوسع فى مفهوم الدخل بحيث يشتمل على كل إيراد حصل عليه الممول ولو لمرة واحدة عرضاً دون احتمال تكراره، وبغض النظر عن قابلية مصدر الدخل للبقاء بل أن مفهوم الدخل وفقاً لنظريــة الإثراء يعتبر ما يرثه الممول عن تركة مورثه دخلاً ويشــتمل الدخــل أيضــاً المكاسب الرأسمالية حتى ولو لم تكن قد تحققت فعلاً.

ومن الواضح أن هناك صعوبات عملية لتطبيق نظرية الإثراء، مثــل صعوبة الحصر، والتتبع لعمليات انتقال الثروات، وصعوبة التقييم واحتمــالات التهرب الضريبى. كل ذلك أدى إلى عدم اعتناق التشريعات الضريبية للمفــهوم الحرفى لنظرية الإثراء فى تحديد الدخل الخاضع للضريبة، وبالتالى أصبحــت التشريعات الضريبية تعتنق مزيجا متفاوت النســب بيــن نظريتــى المصــدر والإثراء فى تحديد مفهوم الدخل الخاضع للضريبة، مسترشدة فى تكوين هــذا المزيج بمساهمته فى تحقيق الأهداف الاقتصاديــة والاجتماعيــة والسياســية للمجتمع ومدى كفاءة الجهاز الضريبى القائم.

وبالتالى تصبح الضرائب على الأموال هى كل ما يفرض على أى مصدر من مصادر الدخل سواء العائد من القيم المنقولة أو الممتلكات العقارية والزراعية والمرتبات والمكافآت والتعويضات والمنح والأرباح والفوائد بعد استبعاد تكلفة الحصول على هذه الدخول.

ومن مزايا هذه الضريبة :

٢/٢/١- أنها تتميز بوفرة الحصيلة بالمقارنة بالضرائب على الثروة.

٢/٢/٢- أنها تراعى الظروف الشخصية والأعباء العائلية للممول لأنها تستبعد تكلفة الحصول على الدخل وتضع حدوداً للإعفاءات حسب الظروف العائلية التى يعيشها الممول.

٢/٢/٣- تتميز بالتنوع فى المصادر والأوعية الضريبية التى يخضع لها الممول.

٢/٢/٤- سهولة حصرها وتتبعها والمحاسبة عليها.

ومن عيوب هذه الضريبة :

٢/٢/١- إمكانيات التهرب عن بعضها قائمة وخاصة إذا كانت أسعارها مرتفعة.

٢/٢/٢- مشاكل التحصيل والمحاسبة كثيرة.

٣- التقسيم الثالث : الضرائب الموحدة والضرائب النوعية.

ويركز هذا التقسيم على أسلوب تحصيل الضريبة.

٣/١- الضرائب الموحدة

يقصد بالضرائب الموحدة جمع كل الإيرادات التى يحصل عليها الممول من مصادر الدخل والثروة المختلفة فى وعاء واحد وتفرض سعر معين للضريبة على هذا الوعاء وتسمى لذلك بالضريبة العامة على الدخل، وهى تفرض مجموع الدخل الصافى للممول بعد استبعاد تكلفة الحصول عليه،

حيث يجمع صافى الدخل أثناء العام من ممتلكات الممول العقارية والمنقولة ومن مرتبات ومكافآت وتعويضات ومنح ومن أرباح وفوائد ثم تفرض الضريبة على مجموع الصافى بعد استبعاد تكلفة الحصول عليه.

ومن مزايا أسلوب الضريبة الموحدة :

٣/١/١- تعطى صورة واضحة عن إجمالى دخل الممول وحالته المالية أعبائه العائلية، وهو يسمح بمنحه الإعفاءات والتخفيضات وتطبيق الأسعار التصاعدية التى تلائم هذه الحالة الإجمالية وبالتالى يمكن أن تحقق العدالة الاجتماعية.

٣/١/٢- تعتبر هذه الضريبة، الأكثر ملائمة لكل من الممول والإدارة الضريبية فى الدول المتقدمة لأنها تمكن من معرفة الضريبة المستحقة بسهولة.

٣/١/٣- سهولة التحصيل نتيجة عدم طول الإجراءات الإدارية مما يوفر الوقت والجهد واقتصاد نفقات الجباية.

ومن عيوب هذه الضريبة :

٣/١/١- عدم ملائمتها للدول النامية والمتخلفة لأنها لا تمكن الدولة من تنويع المعاملة الضريبية بما يحقق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية.

٣/١/٢- عدم مرونة هذه الضريبة من جهة وانخفاض حصيلتها من جهة أخرى فضلاً عن ازدياد شعور الممولين بثقل عبؤها مما يدفعهم إلى محاولة التهرب الضريبى منها.

٣/١/٣- نجاح الممولين فى التهرب الضريبى منها يعنى نجاحهم فى التهرب من دفع أى ضريبة وعدم تحمل أى عبء ضريبى على كافة دخله.

٤/١/٣- تتطلب درجة كبيرة من الوعى الضريبى لـدى المواطنيـن ودرجـة مناسبة من الشفافية والتعليم وجهاز ضريبى على مستوى عال مـن الكفاءة الإدارية.

٢/٣- *الضرائب النوعية*

ويعنى هذا الأسلوب، أن تفرض ضريبة مستقلة على كل نـوع مـن أنواع الدخول، فهى تفرض على كل مصدر من مصادر الإيراد، والدخل الـذى يحصل عليه الممول على حدة وبسعر معين.

ومن مزايا هذه *الضريبة* :

١/٢/٣- إنها يمكن أن توفر حصيلة ضريبية معقولة وخاصـة فـى الـدول النامية والمتخلفة التى يكثر فيها التهرب الضريبى.

٢/٢/٣- قدرتها على تنويع المعاملة الضريبية لكل نوع من أنواع الدخـل أو كل مصدر من مصادر الدخل.

٣/٢/٣- تتميز بإمكانية الحد من التهرب الضريبى، حيث أن تهرب الممـول من دفع إحدى الضرائب النوعية على الدخل لا يؤدى إلى تهربه من سداد الضرائب النوعية الأخرى.

ومن عيوب هذه *الضريبة* :

١/١/٣- تعدد الضرائب النوعية قد يؤدى إلى فرض أكثر من ضريبـة علـى عنصر واحد من عناصر الدخل، فقد تفرض ضريبة علـى الأربـاح التجارية للشركة باعتبارها شخصاً قانونياً مستقلاً ثم تفرض ضريبة أخرى على الأرباح الموزعة على المساهمين.

٢/١/٣- صعوبة تحقيقها للعدالة الضريبية لأنها تعجز عـن تنـاول مركـز الممول فى مجموعه. وبالتالى يستحيل عليـها معاملـة المموليـن المتماثلين معاملة ضريبية متماثلة.

٣/١/٣- ومن عيوب الضريبة النوعية أيضاً ارتفاع تكاليف تحصيلها نظـــرا لتعدد أنواع الضريبة التى تنطوى عليها.

٤- التقسيم الرابع: الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

١/٤- الضرائب المباشرة: وهى كل ما يفرض ويقتطـــع مباشـــرة مـــن الدخـــل والثروة ومن المستحيل نقل عبؤها، ودافعها هو الذى يتحملها (ضرائـــب الدخل)، وتنصب دورياً (سنوياً) على المركز المالى للممول، الذى يتكـــون من عناصر ثابتة ودائمة لفترة طويلة، ويتم تحصيلها بناءاً علـــى أوراد وقوائم أسمية، يوضح فيها اسم الممول ومقـــدار الضريبـــة المفروضـــة عليه.

ومن اهم مزاياها:

١/١/٤- عدالتها فى توزيع الأعباء، حيث تأخذ بمبـــدأ التصـــاعد وظـــروف الممول.

٢/١/٤- عدم تأثرها بالدورات التجارية والتقلبات الاقتصادية مما يؤدى إلـــى ثبات حصيلتها نسبياً.

٣/١/٤- سهولة تقديرها، وبالتالى يعتمـــد عليـــها فـــى تقديـــرات إيـــرادات الموازنة.

٤/١/٤- يشعر الممول بوطأتها، مما يجعله يتابع الدولة فى كيفية إنفاقها.

٥/١/٤- تتميز بالوضوح، حيث يعرف كل ممول على وجه التحديد مقدار مـــا يدفعه.

ومن اهم عيوبها

١/١/٤- عدم المرونة الكافية، وعدم إمكان التحكم فى حصيلتـــها (بالزيـــادة أو النقصان).

٤/١/٤- إنخفاض القيمة الحقيقية للحصيلة منها فى ظل استمرار ظاهرة التضخم.

٣/١/٤- تعقد وطول إجراءات الربط والتحصيل، مما يؤخر تحصيل الكثير منها.

٤/١/٤- وجود علاقة مباشرة بين الممول والسلطة القائمة على التحصيل يفتح باباً للتهرب من دفعها أو جزء منها بالاستعانة بشتى الطرق.

٥/١/٤- شعور الممول بوطأتها ومن ثم كراهيته لها ولا سيما فى حالة ارتفاع سعرها مما يشجعه على محاولة التهرب منها.

٢/٤- ***الضرائب غير المباشرة*** : وهى كل ما يفرض أثناء تداول السلع والخدمات فى مراحل الإنفاق المختلفة ومن الممكن نقل عبؤها، ودافع الضريبة هو الذى يتحملها، (الضرائب الجمركية، ضريبة المبيعات) ويتوقف النقل على درجة مرونة عرض وطلب السلعة محل الضريبة، ونوع العنصر الخاضع لها، ومدى توافر أو انعدام المنافسة، وغالباً تفرض على وقائع خاصة أو أعمال عرضية متقطعة (كالاستهلاك والتداول، والإنتاج والاستعمال).

ويتم تحصيل الضرائب غير المباشرة دون الحاجة إلى إصدار قوائم ودون البحث فى حالة الممول الشخصية، وإنما يتم تحصيلها عند حدوث وقائع معينة كإنتاج السلعة أو استيرادها أو بيعها للمستهلك.

ومن أهم مزاياها :

١/٢/٤- فهى إلى جانب مميزتها المالية من وفرة الحصيلة وخلافه، فإن لها وظيفة اقتصادية وهى تحقيق التوازن بين العرض والطلب لكل فرع من فروع الإنتاج من خلال خفض وزيادة سعرها.

٤/٢/٢- يرى البعض أن الضرائب غير المباشرة قد تكون أكثر عدالة من الضرائب المباشرة، لأن الأخيرة قد تحابى الدخول المرتفعة ولديهم فرصة للتهرب منها وهذا قد يقل حدوثه فى الضرائب غير المباشرة.

٤/٢/٣- تتميز حصيلة الضرائب غير المباشرة بالمرونة (الرخاء - الكساد).

٤/٢/٤- سهلة فى تحمل أعباءها نظراً لعدم الشعور بوطأتها.

٤/٢/٥- قد لا يكون نقل عبء الضريبة غير المباشرة له آثار سيئة.

٤/٢/٦- يتم نقلها بطريقة منتظمة ويعلمها صانع السياسة المالية.

٤/٢/٧- أن التصاعد فى الضرائب غير المباشرة يمكن تطبيقه بدرجة أفضل.

٤/٢/٨- أن التصاعد فى الضرائب غير المباشرة يؤدى إلى تقليل الاستهلاك وليس الادخار.

ومن اهم عيوبها :

٤/٢/١-أنها قد لا تحقق العدالة الضريبية ولا تتناسب مع المقدرة التكليفية للممول، وخاصة أنها تفرض بدرجة أكبر على السلع الضرورية التى يقع عبئها على محدودى الدخل وذلك لضمان حصيلة كبيرة منها.

٤/٢/٢- تنخفض إنخفاضاً شديداً فى فترات الانكماش الاقتصادى.

٤/٢/٣- تستلزم العديد من الإجراءات والشكليات لإيجاد رقابة على الاستهلاك وتداول الثروة، مما يؤدى إلى عرقلة حركة إنتاج السلع وتداولها.

والمشاهد أن النظم الضريبية فى جميع دول العالم (رأسمالية- اشتراكية، متقدمة، ونامية)، تجميع بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة إلا أن مدى مساهمة كل منهما فى الحصيلة الإجمالية للضرائب يختلف من دولة لأخرى.

٥- التقسيم الخامس : *الضرائب على المبيعات والضرائب الجمركية*.

ويخرج هذا التقسيم من عباءة الضرائب غير المباشرة، وتسمى الضرائب على الإنفاق وهى أحد صور الضرائب غير المباشرة التى تفرض على أحد استعمالات الدخل.

١/٥- *الضرائب على المبيعات*

وهى ضريبة غير مباشرة تفرض على الإنتاج المحلى وقد تفرض على عدد مختار من السلع والخدمات وقد تفرض على كافة السلع والخدمات وقد تأخذ إحدى الصور الثلاثة التالية :

***الصورة الأولى* : الضريبة على مرحلة واحدة**، أى تفرض الضريبة على السلعة فى مرحلة واحدة من مراحل الإنتاج أو التوزيع أو الاستهلاك وأهم ما يثار فى هذا المجال مشكلة اختيار المرحلة التى تفرض عليها الضريبة.

***الصورة الثانية* : الضريبة التراكمية على كافة المراحل**، وتسرى الضريبة فى هذه الحالة على كل مرحلة من مراحل الإنتاج والتوزيع والاستهلاك للسلعة وتعد الضريبة على رقم الأعمال خير مثال لهذا النوع من الضرائب.

***الصورة الثالثة* : الضريبة على القيمة المضافة**، وتسرى على السلع والخدمات فى مراحل الإنتاج والتوزيع والاستهلاك، وتفرض بسعر موحد على جميع المراحل وجميع السلع والخدمات، أو قد تفرض بأسعار تختلف وفقاً لنوع السلعة أو الخدمة أو تبعاً للمرحلة الإنتاجية، إلا أن الضريبة لا تفرض

هنا على القيمة الإجمالية للسلعة فى كل مرحلة وإنما تفرض على القيمة التى أضيفت على السلعة فى هذه المرحلة.

ومن مزايا هذه *الضريبة* :

٥/١/١- تتميز بوفرة الحيلة وهو ما يساعد على تحقيق أهداف السياسة المالية وأهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية.

٥/١/٢- تتميز الضريبة على القيمة المضافة بأنها أكثر تشجيعاً لحركة الإنتاج والتداول.

٥/١/٣- سهولة تحصيلها وانخفاض التهرب الضريبى.

ومن عيوبها :

٥/٢/١- يمكن نقل عبؤها وتستقر فى الغالب على الطبقات محدودة الدخل وبالتالى تسئ لتوزيع الدخل.

٥/٢/٢- لا تراعى التحول من حالة الانتعاش أو الرواج إلى حالة الركود والكساد والعكس.

٥/٢/٣- يوجد تأثيراً سلبياً للضريبة التراكمية على كافة المراحل على حركة الإنتاج والتداول.

٥/٢- *الضرائب الجمركية*

وهى ضريبة غير مباشرة تفرض على الإنفاق على السلع والخدمات المستوردة من خارج حدود الدولة أى تفرض على الإنتاج المستورد من الخارج. وهى من أقدم أنواع الضرائب التى عرضتها المجتمعات الإنسانية.

ومن مزايا هذه *الضريبة* :

٥/٢/١- وفرة الحصيلة إذا ما تم تطبيقها بكفاءة.

٢/٢/٥- حماية الصناعات المحلية الوطنية الناشئة لفترة محددة تكــون قــد استكملت مقوماتها منها.

ومن اهم عيوبها :

١/٢/٥- قد تؤدى إلى حماية الصناعات الفاشلة وتكون دعوة إلى عدم تحقيق الكفاءة فى الإنتاج وعدم تحسين الجودة.

٢/٢/٥- إذا طبقت الضريبة الجمركية النوعية فإنها تثــير مشــاكل إداريــة وتعقيدات من حيث تعدد السلع وأقسامها ووحدة الربط والتحصيــل والضريبة المستحقة على كمل منها.

٦- التقسيم السادس : *الضرائب العينية والضرائب الشخصية.*

تختلف الضريبة العينية عن الضريبة الشخصية من عدة جوانب مــن أهمها :

١/٦- عند فرض الضريبة العينية لا يراعى مصدر الدخل، أما عنــد فــرض الضريبة الشخصية فلابد من أخذ مصدر الدخل فى الاعتبار.

فالضرائب الشخصية تتعدد بتعدد مصادر الدخل فنجد، الضريبة التــى تفرض على دخل العمل تكون أقل سعراً من الضريبة التى تفرض على دخــل رأس المال.

٢/٦- الضريبة العينية تصيب العنصر الخاضع لها بأكمله سواء دخل أو ثروة مهما بلغت قيمته، أما الضريبة الشخصية فلا تصيب كل الدخل أو كــل الثروة وإنما تترك للممول قدراً يسمح له بتحقيق الحد الأدنى للمعيشة.

٣/٦- تفرض الضريبة العينية دون مراعاة لظروف الممــول الشــخصية أو أعبائه العائلية، أما الضريبة الشخصية فإنها تراعى الأعبــاء العائليــة للممول.

٦/٤- تفرض الضريبة العينية غالباً بسعر موحد (ضرائب نسبية)، أما الضرائب الشخصية فتفرض عادة بأسعار متزايدة بزيادة الدخل (ضرائب تصاعدية).

٦/٥- تفرض الضريبة العينية على إجمالى الدخل ورأس المال، أما الضريبة الشخصية فلا تفرض إلا على الصافى فقط أى أنها تأخذ فى الاعتبار تكاليف الحصول على الدخل.

٧- *التقسيم السابع : الضرائب التوزيعية والضرائب القياسية.*

١/٧- *الضريبة التوزيعية*

يقصد بالضريبة التوزيعية، تلك التى تحدد السلطات المالية مقدارها الكلى على أن يوزع على الممولين تبعاً لمقدرتهم على الدفع دون تحديد سعر الضريبة.

ومن مزاياها :

- معرفة السلطات المالية مقدماً لحصيلة الضريبة.

ومن عيوبها :

- أنها لا تتفق ومبادئ العدالة الضريبية وقد عدلت عنها جميع الدول.

٢/٧- *الضريبة القياسية*

وهى تلك الضريبة التى تحدد السلطات المالية سعرها دون تحديد مقدارها الكلى، ولكن عدم تحديد المقدار الكلى للضريبة لا يمنع بطبيعة الحال من تقدير حصيلة الضرائب المنتظرة فى موازنة الدولة.

ويمكن القول أن جميع الضرائب فى العصر الحديث أصبحت ضرائب قياسية وأن هناك إمكانية تقدير الحصيلة المنتظرة.

الفصل الحادى عشر

اقتصاديات الضرائب

(الآثار الاقتصادية ونقل العبء الضريبى والطاقة الضريبية)

الفصل الحادى عشر

اقتصاديات الضرائب

(الآثار الاقتصادية ونقل العبء الضريبى والطاقة الضريبية)

أن الموضوعات التى تنطوى تحت عنوان اقتصاديات الضرائب كثيرة ومتعددة، فالضرائب على اختلاف أنواعها تمثل المكون الأكبر للإيرادات العامة، والتى تعتبر بدورها جزء هام من الاقتصاد العام الذى أصبح بدوره مكون أساسى من الاقتصاد القومى.

وبالتالى سنجد للضرائب آثار اقتصادية على كل من الاستهلاك والإنتاج، والادخار والاستثمار وتخصيص الموارد وتوزيع الدخل والتداول النقدى على مستوى الاقتصاد الكلى، وهى آثار يجب بحثها وإلقاء الضوء عليها.

ومن ناحية أخرى يوجد أثار للضرائب على مستوى الاقتصاد الجزئى ويتضح ذلك من البحث فى الأثر على سلوك المستهلك وسلوك المنتج.

ويضاف إلى ذلك موضوع نقل العبء الضريبى والضغط الضريبى والطاقة الضريبية للاقتصاد القومى.

ويتناول هذا الفصل بشئ من التركيز كل هذه الموضوعات وذلك على النحو التالى :

أولاً : الآثار الاقتصادية للضرائب على مستوى الاقتصاد الكلى

هناك العديد من الآثار الاقتصادية للضرائب على مستوى الاقتصاد القومى أو الكلى يمكن رصد أهمها على النحو التالى :

١- الأثر على الاستهلاك والإنتاج

فيما يتعلق بمحاولة رصد الآثار علـــى الاســـتهلاك والإنتـــاج يمكـــن ملاحظة ما يلى :

١/١- أن فرض الضرائب على الدخول المنخفضة للأفراد محـــدودى الدخـــل يقلل من مقدرتهم على الاستهلاك وكذلك على الإنتاج وهو ما يؤدى إلى انخفاض مستوى الدخل القومى وبالتالى يؤدى ذلـــك إلـــى انخفـــاض ونقص فى الإيرادات العامة للدولة.

٢/١- من ناحية أخرى أن فرض ضريبة غير مباشرة على السلع والخدمـــات الضرورية يحدث نفس الأثر السلبى على الاستهلاك والإنتاج وبالتـــالى انخفاض مستوى الدخل القومى.

٣/١- أما فى حالة فرض ضريبة غير مباشرة على السلع والخدمات الكماليـــة فإن ذلك يؤدى إلى تقليل الاستهلاك من تلك السلع والخدمات إلا أنـــه لا يؤثر عادة، فى مقدرة الأفراد على الإنتاج.

٤/١- بالإضافة إلى ذلك، فإن فرض ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشـــرة على أساس قواعد معينة فإن ذلك يتيح للحكومـــة توجيـــه الاســـتهلاك والإنتاج بما يتفق مع احتياجات وظروف الاقتصاد القومى مـــن ناحيـــة التأثير كلياً على حجم الإنتاج وحجم الاستهلاك وكذلك التـــأثير قطاعيـــاً أو سلعياً، وهو ما يعنى التـــأثير علـــى حجـــم الاســـتهلاك أو الإنتـــاج فى قطاع معين أو سلعة معينة.

٢- الأثر على الادخار والاستثمار

وفى هذا المجال يمكن ملاحظة الملاحظات التالية :

١/٢- إذا اتجهت السياسة الضريبية إلى فـــرض ضريبـــة مباشـــرة بأســـعار تصاعدية فإن ذلك يؤدى إلى اقتطاع جزء هام مـــن دخـــول الأغنيـــاء

المرتفعة وهو ما يحد من مقدرتهم على الادخار ومن ثم يكون هنا أثـراً سلبياً للضرائب المباشرة التصاعدية عند مستول معين، علي الادخـار، ولذلك على صانع السياسة الضريبية أن يراعى إحداث قدر من التوازن بين هدفين أساسيين هما، تشجيع الادخار وتحقيق العدالـة الضريبيـة وذلك عند فرض الضريبة التصاعدية بمستويات معينة.

٢/٢- من ناحية أخرى يلاحظ أن فرض ضريبة على القيم المنقولـة يـؤدى غلى انخفاض ونقص الادخار وتقليل استعداد الأفراد علـى الادخـار، وشهادات الاستثمار خير دليل على ذلك.

٣/٢- يضاف إلى ذلك أن فرض الضرائب غير المباشرة على السلع الكماليـة يؤدى إلى ارتفاع أسعار تلك السلع ومن ثم يؤدى إلـى التقليـل مـن استهلاكها ومع الانخفاض فى استهلاك السلع الكمالية فإن ذلك يـؤدى إلى زيادة الادخار النابع من الجزء الفـائض الـذى كـان مخصص لاستهلاك السلع الكمالية.

وعلى الجانب الآخر فإن فرض الضرائب غير المباشرة على السـلع الضرورية يؤدى إلى ارتفاع أسعارها، ورغم ذلك فإن استهلاكها لم ينخفـض أو يقل لأن الطلب عليها غير مرن أو قليل المرونة وهو ما يؤدى إلى زيـادة الدخل المخصص لشرائها ومن ثم يؤدى ذلك إلى نقص أو انخفاض الادخـار أى التأثير السلبى على الادخار.

٤/٢- ويلاحظ فى هذا المجال أيضاً أن فرض ضريبة علـى الأربـاح غـير الموزعة فى الشركات المساهمة بمعدل أعلى من معدل الضريبة علـى أرباح الأسهم يؤدى إلى تقليل الأموال الاحتياطية أى الاستثمار الذاتـى وزيادة دخول الأفراد نتيجة زيادة التوزيعات وربما يؤدى إلـى زيـادة الادخار.

٢/٥- وأخيراً يلاحظ أن فرض ضريبة على الأموال المودعة فـــى الحســـابات الجارية بالبنوك يؤدى إلى توجيه هذه الأموال إلى الاستثمار المباشر أو الاكتناز.

٢/٦- ولا يخفى فى كل الحالات السابقة أن أى أثر سلبى على الادخار يـــؤدى إلى أثر سلبى على الاستثمار لأن القاعدة فى هذا المجال تشير أنــــه لا استثمار بلا ادخار. فإذا انخفض الادخار، انخفض بالتـــالى الاســـتثمار. وإذا زاد الادخار، زاد الاستثمار فيما عدا فقط التحول من الادخار فـــى البنوك إلى الاستثمار فى الأوراق المالية فإذا انخفـــض الادخـــار فـــى البنوك أى انخفضت الأموال التى كانت تتوجه إلى الادخار فى البنـــوك اتجهت إلى الاستثمار فى البورصة مع ثبات العوامل الأخرى.

٣- الاثر على تخصيص الموارد

إذا أخذنا فى الاعتبار أن الضريبة تؤدى إلى ارتفاع سعر السلعة عـن السعر التوازنى فى السوق فإن ذلك يؤدى إلى أن القطاع الخاص سوف يقلـــل من إنتاج السلعة التى تحمل بالضرائب المرتفعة مما يؤدى إلى تحقيق خســـارة تتمثل فى عدم استخدام الموارد الاقتصادية الاستخدام الأمثل وهى خسارة بــــلا مقابل.

ومعنى ذلك أن الضريبة تؤدى إلى تشوه فى هيكل الأسعار وبالتـــــالى يؤدى ذلك إلى أن القرارات الإنتاجية للقطاع الخاص لن تكون ســـليمة تمامـــاً لأنها لا تتمشى مع التكلفة النسبية لإنتاج السلع المختلفة، مما يؤدى إلى سوء تخصيص للموارد الاقتصادية ويحول دون الوصول إلى التخصيـــص الكـــفء للموارد الاقتصادية.

٤- الاثر على توزيع الدخل

ويلاحظ فى هذا المجال ما يلى :

٤/١- إذا اتجه صانع السياسة الضريبية إلى فرض ضرائب مباشرة تصاعدية فإنه يؤدى إلى إعادة توزيع الدخل بطريقة أقرب إلى العدالة ولا سيما إذا ما أمكن تقليل التهرب الضريبى من الأسعار التصاعدية ويشترط أن تخصص حصيلة هذه الضرائب لتمويل الخدمات العامة التى تستفيد منها الفئات محدودة الدخل أو الطبقات الفقيرة بدرجة أكبر من الطبقات الغنية والمرتفعة الدخل، ويلاحظ أن هذه السياسة نجحت نجاحاً كبيراً فى بريطانيا أو انجلترا بعد الحرب العالمية الثانية.

٤/٢- يلاحظ أيضاً أن فرض ضرائب مباشرة على التركات وعلى تداول الأوراق المالية وكذلك رسوم تسجيل العقارات يؤدى أيضاً إلى إعادة توزيع الدخل بطريقة أقرب إلى العدالة لأن أصحاب التركات والأوراق المالية والعقارات هم عادة من الفئات الغنية ذات الدخول المرتفعة.

٤/٣- ومن ناحية أخرى، يلاحظ أن فرض ضرائب غير مباشرة على السلع الكمالية يؤدى إلى إعادة توزيع الدخل بطريقة أقرب للعدالة حيث تأخذ من الأغنياء وتعطى الفقراء فى شكل خدمات ومدفوعات تحويلية.

٤/٤- بينما إذا فرضت ضرائب غير مباشرة على السلع الضرورية فإن ذلك يؤدى إلى سوء توزيع الدخل أى زيادة الفوارق والتفاوت بين دخول الأفراد بدلاً من تقريبها وتقليلها.

ولا يخفى أن عملية إعادة توزيع الدخل فى حد ذاتها سوف تؤدى بدورها إلى التأثير على متغيرات الاقتصاد القومى مثل معدل تكوين رؤوس الأموال، ومستوى الاستثمار والعمالة وتخصيص الموارد الاقتصادية.

٥- الاثر على التداول النقدى

وفى هذا المجال يمكن ملاحظة الملاحظات التالية :

٥/١- إذا قامت الدولة بتحصيل الضرائب المباشرة، التى تقتطع من دخول الأفراد، بإعادة إنفاقها بالكامل عن طريق الإنفاق العام، فإن ذلك لا يؤثر على تيار التداول النقدى.

٥/٢- أما إذا لم توجه الحصيلة الضريبية بالكامل إلى الإنفاق العام كما يحدث فى حالة التضخم حيث تقوم الدولة بإنقاص الإنفاق النقدى حتى يقل الطلب وتنخفض الأسعار فإن ذلك يؤدى إلى تقليل التداول النقدى حيث تم حجب جزء من الحصيلة الضريبية دون إنفاق وبالتالى تم استبعاد هذا الجزء من التداول النقدى.

٥/٣- وفى حالة فرض ضريبة جديدة فإن ذلك قد يؤدى إلى زيادة التداول النقدى وخاصة إذا استخدمت الحصيلة من الضريبة الجديدة فى تمويل بعض المشروعات.

٥/٤- ومن ناحية أخرى اقترضت الحكومة من البنك المركزى إلى حين تحصيل الضريبة، ففى هذه الحالة يزيد التداول النقدى بمقدار مبلغ القرض لفترة محدودة وهى الفترة التى تمر بين اقتراض الدولة من البنك المركزى وبين تحصيل الضريبة، أما بعد تحصيل الضريبة فإن التداول النقدى يقل بنفس المقدار الذى زاد به عند إنفاق مبلغ القرض وهكذا المسألة كلها تتوقف على فترة القرض وتحصيل الضريبة.

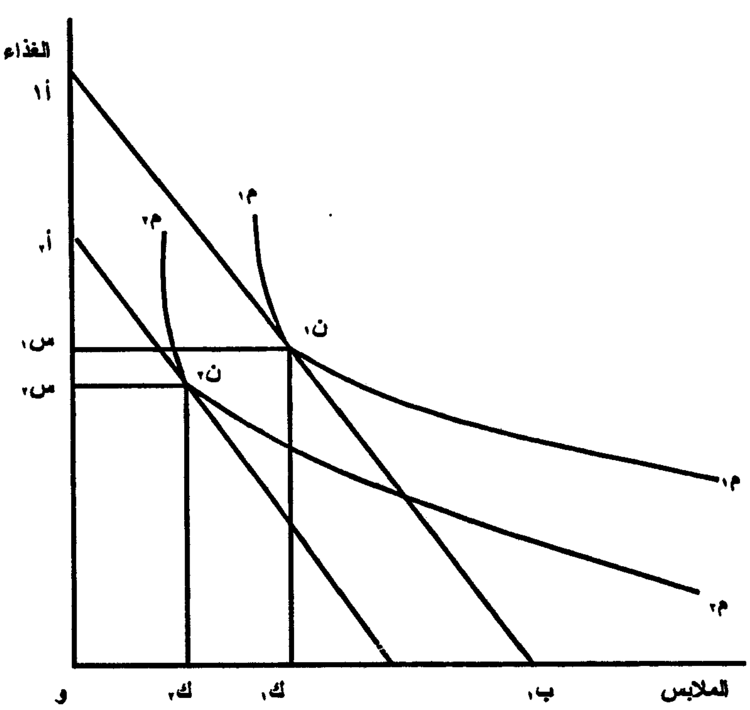
ثانيا : الآثار الاقتصادية للضرائب على مستوى الاقتصاد الجزئى

لمحاولة التعرف على الآثار الاقتصادية للضرائب على مستوى الاقتصاد الجزئى، فإنه يمكن تتبع الأثر على سلوك المستهلك وكذلك الأثر على سلوك المنتج وذلك من خلال التحليل التالى :

١- أثر فرض الضريبة على سلوك المستهلك

ويمكن إيضاح ذلك من خلال تحليل أثر فرض ضريبة مباشرة إجمالية على نمط إنفاق المستهلك. ونفرض هنا أن الضريبة تتم على حساب الإنفاق

حيث أن دخل المستهلك وادخاره يمثل فرض الضريبة سيظلان ثابتان بلا تغيير، ونفرض أيضاً أن المستهلك يشترى فقط سلعتين هما الغذاء والملابس وأن أسعارهما معطاه، ويمكن تصوير تلك الأوضاع من خلال الرسم البيانى التالى :



١/١- الوضع قبل فرض الضريبة

حيث يتضح من الرسم البيانى أن هذا المستهلك إذا أنفق كل دخله القابل للإنفاق قبل الضريبة على الغذاء فسوف يكون قادر على شراء الكمية وأ١ بينما لو أنفق دخله كله على الملابس فسوف يكون بإمكانه شراء الكمية وب١ ويصور أ١ ب١ إمكانيات الجمع بين الغذاء والملابس كما يحددها دخله المتاح له، وسوف نفرض أنه يتوازن عند النقطة ن١ حيث يمس خط الدخل منحنى السواء م١م١ بحيث يمكنه شراء الكمية وس١ من الغذاء والكمية وك١ من الملابس.

٢/١- الوضع بعد فرض الضريبة

حيث يشير الرسم البيانى أن فرض ضريبة مباشرة إجمالية على دخل المستهلك فإن ذلك يقلل إنفاقه بكمية الضريبة. ويترجم ذلك على الرسم بانتقال خط الدخل عن أ١ب١ إلى أ٢ب٢ وخط الدخل بعد فرض الضريبة يـــوازى خــط الدخل قبل فرض الضريبة (أ٢ ب٢ يوازى أ١ ب١) وهو يعنـــــى أن الأســـعار النسبية بين السلعتين باقية على ما هى عليه.

ويتحدد أثر فرض الضريبة المباشرة فى تغيير نمط إنفاق المســـتهلك على السلعتين لأن دخله الحقيقى انخفض وبالتالى مستوى إشباعه ســينخفض بالانتقال من النقطة ن١ إلى ن٢ ولكى يتكيف المستهلك مع هذا الوضــع فإنـــه يقوم بتخفيض إنفاقه على الملابس بنسبة أكبر مـــن تخفيــض إنفاقــه علـــى الغذاء.

ويتضح ذلك على الرسم بأن ينتقل المستهلك من الوضـــع س١ إلـــى س٢ فيما يتعلق بالغذاء، وكذلك ينتقل من الوضع ك١ إلـــى ك٢ فيمـــا يتعلـــق بالملابس ومن هنا يتأثر مستوى إنفاقه على الملابس بدرجة أكبر من إنفاقـــه على الغذاء.

٢- أثر فرض الضريبة على سلوك المنتج

عند محاولة دراسة أثر فرض الضريبة على سلوك المنتج فإنه يجـــب أن نفرق بين :

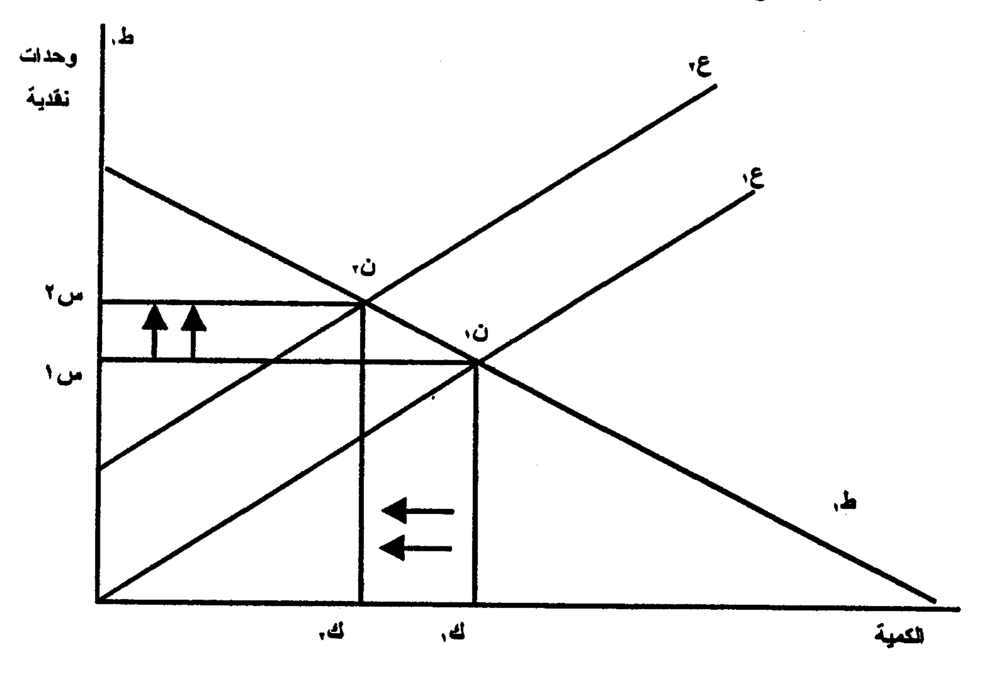
- فرض الضريبة المباشرة والضريبة غير المباشرة.
- وبين حالة المنافسة وحالة الاحتكار.

وبداية انتهت الدراسات فى هذا المجال أن فرض الضريبة المباشـــرة لا يؤثر على سلوك المنتج سواء فى حالة المنافسة أو فى حالة الاحتكـــار لأن فرض ضريبة مباشرة على أرباح المنتج لا يؤثر على التكلفة الحدية ولا فـــى الإيراد الحدى ولذلك حالة توازن المنتج لا تتأثر.

أما فرض الضريبة غير المباشرة هو الذى يؤثر على أوضاع المنتج سواء فى حالة المنافسة أو حالة الاحتكار وهو ما نحاول استعراضه باختصار على النحو التالى :

٢/١- اثر فرض ضريبة غير مباشرة لمنتج فى سوق المنافسة

ولإيضاح هذا الأثر يمكن الاستعانة بالرسم البيانى التالى :



ويفترض فى الرسم البيانى أن الممول القانونى للضريبة هو المنتج ويعبر عن ذلك أن منحنى الطلب لم يتغير وإنما الذى تغير فقط هو منحنى العرض حيث أنتقل من الوضع ع١ إلى الوضع ع٢ أى انخفض العرض. ومنحنى العرض هنا يعبر عن التكلفة الحدية للصناعة أو المنتج فى هذا السوق.

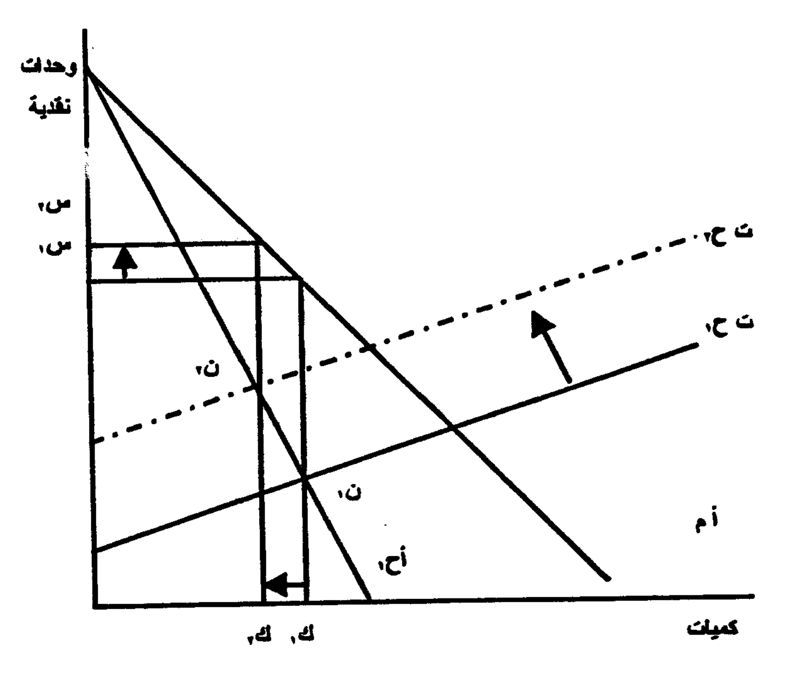
ويعنى ذلك الوضع أن فرض الضريبة على المنتج فى سوق المنافسة سوف يدفع هذا المنتج أو الصناعة إلى نقل عبء الضريبة إلى المستهلكين ويترجم ذلك فى صورة رفع سعر السلعة المباعة حيث يتغير السعر من $س_{١}$ إلى $س_{٢}$ فى الرسم البيانى ويكون الارتفاع فى السعر هنا بمثابة المقدار الذى يتحمله المستهلك من الضريبة.

طالما أن الضريبة مفروضة على المنتج حيث يكون هو الممول القانونى فإن الذى يتأثر بفرض الضريبة هو منحنى التكلفة الحدية حيث تتزايد التكلفة الحدية لكل وحدة منتجة. ويكون مقدار الضريبة هو المسافة الرأسية بين منحنى التكلفة الحدية قبل الضريبة ($ع_{١}$) ومنحنى التكلفة الحدية عند الوضع التوازنى الجديد ($ع_{٢}$) ويكون الوضع التوازنى الجديد هو $ن_{٢}$ بدلاً من $ن_{١}$.

وفى الواقع أن الجزء الذى يتحمله المنتج والجزء الذى يتحمله المستهلك من الضريبة غير المباشرة يتوقف على مرونة العرض ومرونة الطلب وعوامل أخرى يمكن مناقشتها وإلقاء الضوء عليها عند التعرض لمفهوم نقل العبء الضريبى فى النقطة التالية مباشرة، لاحظ أن المسافة بين $ك_{١}$، $ك_{٢}$ تختلف عن المسافة بين $س_{١}$، $س_{٢}$.

٢/٢- اثر فرض ضريبة غير مباشرة لمنتج فى سوق الاحتكار

ويمكن إيضاح ذلك من خلال الاستعانة بالرسم البيانى التالى :



ويتضح من فرض ضريبة غير مباشرة على المنتج المحتكر ينقل منحنى التكلفة الحدية من ت ح١ إلى ت ح٢ ويعنى تزايد التكاليف الحدية وبالتالى يتغير الوضع التوازنى للمنتج من ن١ إلى ن٢ وهى النقطة التى يتعادل فيها الإيراد الحدى مع التكلفة الحدية حيث يشير الوضع قبل فرض الضريبة أن هذا الوضع يتحدد عند ن١ عندما يلتقى ت ح١ مع أ ح١ أما الوضع والكمية المنتجة عند ك١ والسعر عند س١ .

أما الوضع بعد فرض الضريبة فهو يشير إلى الانتقال من ن١ إلى ن٢، عندما يتلقى ت ح٢ مع أح١ وتتحدد الكمية المنتجة عند ك٢ وهى المعروضة أيضاً ويرتفع السعر عند س٢، ولاحظ أن المسافة بين س١ وس٢ تختلف بالضرورة عن المسافة ك١ ك٢. وكذلك المسافة بين ت ح١ وت ح٢ وهى تعبر عن مدى إمكانية المنتج المحتكر على نقل العبء الضريبى إلى المستهلكين، ويتوقف ذلك على مدى انحدار التكلفة الحدية ومرونة الطلب وكذلك مرونة العرض وطبيعة تكاليف الإنتاج وهذه العوامل هى التى قد تمكن

المحتكر من نقل عبء الضريبة بالكامل أو جزء منه إلى المستهلك أو قد تجبره على أن يتحمل هو مقدار الضريبة بأكمله. وهو ما ينقلنا إلى إيضاح موضوع نقل العبء الضريبى بشئ من الاختصار.

ثالثا : مفهوم نقل العبء الضريبى ومحدداته

ذكر فى التحليلات السابقة مفهوم نقل عبء الضريبة، دون إيضاح من جانبنا، ما المقصود بنقل العبء الضريبى ؟ وهو سؤال هام هو مصطلح على درجة عالية من الأهمية، حيث يجيب أيضاً على سؤال أهم وهو من الذى يدفع الضريبة إلى الحكومة ؟ مع التأكيد منذ البداية على أن التحليلات التى سترد هنا تركز أساساً على نقل العبء الضريبى لمفهومه ومحدداته.

١- مفهوم نقل العبء الضريبى

يقصد بنقل العبء الضريبى أن الشخص الذى تفرض عليه الضريبة ويكون مكلفاً بدفعها، ينقل عبئها إلى شخص آخر وبالتالى تستقر الضريبة على شخص معين يرسو عليه عبء الضريبة وهو الذى يتحملها فى النهاية.

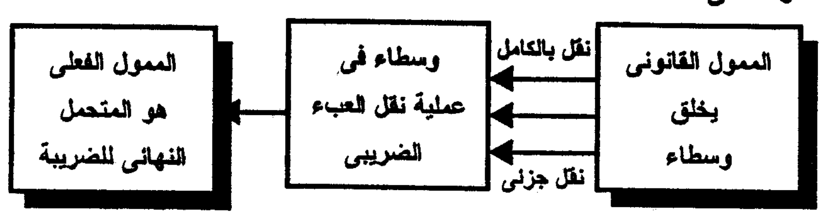
فإذا كان القانون يحدد لنا الشخص المكلف بأداء الضريبة، إلا أن هناك إمكانية أن يقوم هذا الشخص المكلف بعد دفع الضريبة المفروضة عليه إلى خزانة الدولة بمحاولة التخلص من الضريبة وإلغاء عبئها على شخص آخر سواء كلها أو جزء منها، وإذا نجاح فى ذلك فإن الشخص الآخر بدوره سيحاول أن يحمل هذا العبء إلى شخص ثالث وهكذا إلى أن يستقر عبء الضريبة على شخص ما لا يستطيع أن ينقل عبئها لأحد فيتحملها هو فى هذه الحالة.

وبالتالى يمكن أن نقول أن الشخص الذى حدده القانون بدفع وتوريد مبلغ الضريبة إلى الخزانة هو الممول القانونى ويسمى أيضاً حامل العبء القانونى للضريبة، أما الشخص الذى استقر فى ذمته عبء الضريبة فعلاً

ولم يستطع نقلها لشخص آخر فهو الممول الفعلى للضريبة أو حامل العبء الفعلى للضريبة.

وهذه العملية التى تم بموجبها نقل الضريبة من الممول القانونى إلى الممول الفعلى هى ما نسميه بعملية نقل العبء الضريبى.

فإذا فرضت ضريبة جمركية على المطاط الوارد فدفعها المستورد إلى خزانة الدولة ثم استردها من مصنع إطارات السيارات فى صورة ارتفاع فى سعر بيع المطاط ومصنع الإطارات ألقاها بدورها على تاجر الجملة الذى قام بدوره بنقلها إلى تاجر التجزئة ثم نقلها الأخير إلى المستهلك فى صورة ارتفاع سعر إطارات السيارات، فإن المستورد هنا هو الممول القانونى ومصنع الإطارات وتاجر الجملة وتاجر التجزئة عبارة عن وسطاء فى عملية نقل عبء الضريبة إلى المستهلك الذى استقر عليه العبء فكان هو الممول الفعلى لهذه الضريبة إذن عملية نقل العبء الضريبى يمكن تصويرها على النحو التالى :



وقد لا ينجح الممول القانونى فى نقل عبء الضريبة كأن لا يجد وسطاء لعملية نقل العبء وبالتالى يكون هو نفسه الممول الفعلى وبالتالى لا وجود لعملية نقل العبء الضريبى إذن هى عملية ثلاثية الأطراف.

وقد تكون عملية نقل العبء الضريبى بأكمله أو نقل جزئى فقط وهذا يتوقف على عدد من العوامل أو المحددات تسمى محددات نقل العبء الضريبى سيتم تناولها فيما بعد.

٢- أنواع نقل العبء الضريبى

يوجد نوعان لنقل العبء الضريبى هما :

١/٢- نقل العبء الضريبى إلى الامام Forward Shifting

ويتم من خلال نقل الضريبة إلى المستهلك الأخير أو المستخدم الأخير بمعنى أن نقل عبء الضريبة للأمام يتم عن طريق نقلها إلى المراحل التالية للمرحلة التى فرضت عليها.

فمثلاً، إذا قررت الحكومة فرض رسم إنتاج على صناعة الجلود، فقد يؤدى ذلك إلى رفع ثمن الجلود المدبوغة بمقدار الضريبة كلياً أو جزئياً، وفى هذه الحالة يكون عبء الضريبة قد نقل إلى الأمام أى إلى مرحلة تلى من الوجهة الفنية المرحلة الخاضعة للضريبة وهى مرحلة دباغة الجلود، ومن الطبيعى أن يؤثر ذلك على أسعار المصنوعات الجلدية فتتجه نحو الارتفاع بمقدار الضريبة كلياً أو جزئياً.

وفى هذه الحالة يكون عبء الضريبة قد نقل مرة أخرى إلى الأمام حيث تستقر الضريبة نهائياً على المستهلكين.

٢/٢- نقل العبء الضريبى إلى الخلف Backward Shifting

ويتم من خلال نقل الضريبة إلى المراحل السابقة للمرحلة التى فرضت عليها، وبالتالى يكون عبء الضريبة قد نقل إلى الخلف أى إلى مرحلة تسبق من الوجهة الفنية المرحلة الخاضعة للضريبة.

ففى مثال الجلود، إذا كانت أحوال سوق تصريف المصنوعات الجلدية لا يسمح بارتفاع أسعارها ففى هذه الحالة قد تؤدى الضريبة المفروضة على الجلود المدبوغة إلى تخفيض سعر الجلود الخام بمقدار الضريبة كلياً أو جزئياً، وفى هذه الحالة يكون عبء الضريبة قد نقل إلى الخلف أى إلى مرحلة

تسبق من الوجهة الفنية المرحلة الخاضعة للضريبة وهـــى مرحلـــة دباغـــة الجلود، حيث يتحمل عبء الضريبة منتجو الجلود الخام.

ولإيضاح أكثر، فالمنتج الذى تفرض عليه ضريبة فيستطيع تخفيـــض أجور عمالة أو تخفيض أسعار الخامات التى يبتاعها لمصنعه يكون قد نجـــح فى نقل عبء الضريبة إلى الخلف. وقد يتم النقل بصـــورة أخـــرى، إذا لجـــأ المنتج إلى إنقاص درجة الجودة أو حجم المنتج مع بقاء سعر السلعة على مـــا هو عليه، من منطلق البحث عن مزيد من أساليب نقل العبء الضريبى.

٣- محددات نقل العبء الضريبى

من الواضح أن هناك العديد من المحددات التى تؤثر بقوة فى عمليـــة نقل العبء الضريبى، أى تلك العوامل المؤثرة فى عمل نقل العبء الضريبـــى سواء كليا أو جزئيا وهذه العوامل أو المحددات هى على النحو التالى :

١/٣- مرونة الطلب والعرض

ويقصد هنا المرونة السعرية سواء للطلب أو العرض فمرونة الطلـــب تشير إلى أنه كلما كان الطلب على الســـلعة أو الخدمـــة المفـــروض عليـــها الضريبة مرنا كلما تعذر نقل عبء الضريبة من المنتج إلى المستهلك وكلمـــا كان منحنى الطلب أقل مرونة كلما تمكن المنتج أو البائع من نقل جـــزء أكـــبر من عبء الضريبة إلى المستهلك وفى حالة الطلـــب عديـــم المرونـــة تنقـــل الضريبة بالكامل.

أما فى حالة مرونة العرض، فإذا كان العرض لا نـــهائى المرونـــة أو منتهى المرونة فإن المنتج أو البائع فى هذه الحالـــة يســـتطيع نقـــل عـــبء الضريبة بالكامل إلى المستهلك، والعكس فى حالة العـــرض عديـــم المرونـــة. فالمنتج يتحمل بعبء الضريبة بالكامل.

وكلما كان عرض السلعة أو الخدمة المفروض عليها الضريبة مرنـــا كلما أمكن نقل جزءاً أكبر من عبء الضريبة إلى المستهلك وكلما كان العـوض غير مرن كلما تحمل المنتج أو البائع بالنصيب الأكبر من عبء الضريبة.

وبالتالى فإن مرونة الطلب السعرية ومرونة العرض السعرية تسيران فى اتجاهان عكسيان بمعنى أن مقدار ما يتحمله المستهلك من عبء الضريبـة يتزايد كلما زادت مرونة العرض السعرية والعكس صحيح، ويتزايد ما يتحملـه المنتج من عبء الضريبة كلما زادت مرونة الطلب السعرية والعكس صحيح.

ويصبح الوضع على النحو التالى فى النهاية :

$$\frac{\text{ما يتحمله المستهلك من عبء ضريبى}}{\text{ما يتحمله المنتج من عبء ضريبى}} = \frac{\text{مرونة العرض السعرية}}{\text{مرونة الطلب السعرية}}$$

٢/٣- طبيعة تكاليف الإنتاج

حيث يمكن أن تؤثر طبيعة تكاليف الإنتاج علـــى مقـدرة المنتـــج أو المستهلك على نقل العبء الضريبى وهناك احتمالات ثلاثة لأوضـــاع تكـــاليف الإنتاج

- فقد تكون تكاليف الإنتاج فى حالة تزايد.
- وقد تكون فى حالة ثبات.

وقد تكون تكاليف الإنتاج فى حالة تنـــاقص ومســـألة نقـــل العـــبء الضريبى ستتأثر فى اتجاهات مختلفة حسب الحالة التى تكون عليها تكـــاليف الإنتاج أو تكاليف الصناعة، وأيضاً الصورة التى ســـتأخذها الضريبـــة التـــى ستفرض على الإنتاج وهى مسألة تخضع لسيناريوهات عديدة لا يسمح المجال لشرحها وتحديدها.

٣/٣- هيكل السوق ودرجة المنافسة فى الاسواق

فمن المعروف أن هيكل الأسواق يشير إلى وجود أربع أنواع من الأسواق هى المنافسة الكاملة والمنافسة الاحتكارية واحتكار القلة والاحتكار، ودرجة المنافسة نقل كلما انتقلنا من سوق المنافسة إلى اتجاه سوق الاحتكار والعكس صحيح تزيد المنافسة كلما اتجهنا من سوق الاحتكار حتى تصل إلى سوق المنافسة. وهنا قدرة كل منتج على نقل عبء الضريبة يختلف بالضرورة حسب درجة المنافسة التى يعمل فى إطارها. فالمنتج فى سوق المنافسة الكامل تختلف درجة قدرته على نقل العبء الضريبى عنه فى حالة الاحتكار والعكس صحيح.

وعموماً كلما ازدادت درجة المنافسة قلت قدرة المنتج على نقل العبء الضريبى وكلما قلت درجة المنافسة زادت قدرة المنتج على نقل العبء الضريبى ويتوقف كل ذلك على مرونة الطلب السعرية ومرونة العرض.

٤/٣- نوع الضريبة

وهنا يجب التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة. وعموماً يمكن القول أنه كلما كانت الضريبة مباشرة كلما كانت هناك صعوبة كبيرة فى نقل عبئها وكلما كانت الضريبة غير مباشرة كلما كانت هناك سهولة كبيرة فى نقل عبئها.

ويلاحظ من ناحية أخرى أنه كلما كان أساس الضريبة أكثر اتساعاً كان من الأسهل نقل عبئها وكلما كان أساس الضريبة ضيقاً كلما كان من الأصعب نقل عبئها. وعندما يكون الأساس ضيقاً فإن الطلب يميل إلى المرونة بفعل وجود بدائل وآثار الإحلال وهى مسألة ترتبط بموضوع مرونة الطلب والعرض السعرية.

٥/٣- النطاق السياسى

حيث لوحظ أن الطبيعة الجغرافية للوحدة السياسية التى تفرض الضريبة تسهم فى تحديد قابليتها لنقل عبئها، وفى هذا المجال تكون الوحدة السياسية محافظة أو دولة، وعموما يمكن القول أنه كلما ضاقت الحدود الجغرافية للوحدة السياسية كلما كان من الأصعب على البائعين أو المنتجين أن ينقلوا عبء الضريبة والعكس صحيح.

رابعا : الطاقة الضريبية للاقتصاد القومى

تعتبر الطاقة الضريبية أهم عنصر لما يسمى بالطاقة المالية Fiscal Potential للاقتصاد القومى والتى تشير إلى قدرة تيار الإيرادات العامة على تغذية النفقات العامة التى يستلزمها نشاط الدولة، وتقاس هذه الطاقة بمدى تحمل الدخل القومى لأن يستقطع منه جزء كإيراد عام الأمر الذى يضع فى النهاية حدا على الإنفاق العام وقيدا عليه.

ومن ناحية أخرى، تستخدم عادة نسبة إجمالى الحصيلة الضريبية إلى الدخل القومى لدولة معينة كمؤشر لمدى قدرتها الضريبية.

وقد تفاوتت هذه النسبة بين ١٧,٨% عام ١٩٣٩/١٩٣٨ إلى حوالى ٢١% عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ فى مصر وهى تعتبر نسبة منخفضة بالمقارنة بالدول المتقدمة التى وصلت فيها النسبة إلى أكثر من ٣٠%.

ويعبر هذا المؤشر عن ما يمكن أن يسمى بالقدرة الفعلية وهى تختلف بالضرورة عن الطاقة الضريبية Taxation Potential حيث أن الأخير مرادفه للقدرة الكامنة وتقصد بها أقصى ما يمكن أن يستقطع من الدخل القومى فى شكل ضرائب فى ظل نظام اجتماعى وسياسى معين ودون إحداث أية ضغوط اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية لا يمكن تحملها.

وفى ظل ظاهرة تزايد الإنفاق العام ونموه بمعدلات متزايدة وعالية، تشتد الحاجة دائما إلى تقليل الفجوة بين القدرة الضريبية الكامنة والقدرة الضريبية الفعلية للدخل القومى.

ومن هنا تصبح هناك حاجة ضرورية للإجابة على سؤال هام وهو إلى أى مدى تستطيع فيه الدولة فرض الضرائب ؟ وإلى أى حد تبلغ الطاقة الضريبية للدخل القومى؟. وللإجابة على هذا السؤال فإنه يجب البحث فى العوامل المحددة للطاقة الضريبية لاقتصاد ما، وفما يلى عرض مختصر لهذه العوامل وتأثيرها على النحو التالى:

١- مستوى *النمو* الاقتصادى *والفائض* الاقتصادى

حيث توجد علاقة طردية بين مستوى النمو الاقتصادى والذى يعبر عنه بمتوسط نصيب الفرد من الدخل القومى، وبين الطاقة الضريبية للاقتصاد القومى. فكلما ارتفع مستوى النمو الاقتصادى كلما زادت الطاقة الضريبية.

ومن جهة أخرى فإن العبرة ليس فقط فى مستوى النمو الاقتصادى فقد تتساوى الدول (أ) مع الدول (ب) فى متوسط نصيب الفرد من الدخل القومى، كما قد يتماثلان فى نمط توزيعه، ومع ذلك فقد نجد أن الطاقة الضريبية للدول (أ) أكبر من الطاقة الضريبية للدول (ب) لأن الفائض الاقتصادى فى الدولة الأولى أكبر من الدولة الثانية.

ويقصد هنا بالفائض الاقتصادى على أنه الفرق بين الإنتاج الكامن Potential Output والاستهلاك الضرورى والإنتاج الكامن هو الإنتاج الذى يمكن الوصول إليه إذا كانت جميع عوامل الإنتاج موظفة توظيفا كاملا وعمليا هو مجموع كل من الإنتاج الفعلى والإنتاج الذى يمكن أن تغله الطاقة الكلية غير المستغلة. أما الاستهلاك الضرورى فهو مجموع كل من الاستهلاك الضرورى الخاص والاستهلاك الضرورى العام اللازمين لإشباع الحاجات الأساسية الدنيا والمحددة وفقا لمستوى تطور المجتمع ونظام قيمه ومعتقداته.

وطبيعى أن تمس الضرائب الفائض الاقتصادى وبالتالى سوف تتفاوت الطاقة الضريبية بين الدول لتفاوت الفائض الاقتصادى بينها مع ثبات العوامل الأخرى، وإذا كان الفائض الاقتصادى هو عامل محدد للطاقة الضريبية، فيجب أن يكون قاعدة لغرضها، أى أن يتم الاسترشاد به فى تحديد أساس وسعر الضريبة.

٢- نمط توزيع الدخل القومى

ونعنى به كيفية توزيع الدخل القومى بين الطبقات والفئات الاجتماعية، وهو ما يؤثر بدوره فى الطاقة الضريبية ويشار هنا إلى التوزيع الوظيفى للدخل بين عوائد الملكية وعوائد العمل. وعلى ذلك فكلما زاد التفاوت فى توزيع الدخل كلما انخفضت الطاقة الضريبية والعكس صحيح، حيث يمكن استنتاج أن ضريبة تناسبية تصيب عدداً كبيراً من الدخول المتوسطة الناتجة عن الملكية والعمل، فمن المتوقع أن تدر حصيلة أكبر مما تدرها ضريبة تصاعدية لا تمس سوى عدد قليل من الدخول الكبيرة.

٣- التوزيع القطاعى للدخل القومى

حيث تزيد الطاقة الضريبية كلما زاد نصيب القطاع الصناعى من الدخل القومى ونقل الطاقة الضريبية كلما زاد نصيب القطاع الزراعى من الدخل القومى.

٤- حالة النشاط الاقتصادى

حيث تتوقف الطاقة الضريبية للاقتصاد القومى على حالة النشاط الاقتصادى، فالتضخم قد يزيد الحصيلة النقدية للضرائب ولكنه ينطوى على تقليل لقيمتها الحقيقية، والانكماش يؤدى إلى نقص الحصيلة النقدية الضريبية وقد يزيد من قيمتها الحقيقية لما ينطوى عليه من انخفاض فى الأسعار.

٥- إنتاجية الإنفاق العام

فإذا كانت إنتاجية الإنفاق العام مرتفعة كلما زادت الطاقة الضريبية حيث أن الجزء المقتطع كإيراد عام يغذى إنفاقا عاما منتجا مما يولد بدوره زيادة فى الدخل القومى الحقيقى مما يؤدى إلى زيادة الفائض الاقتصادى وبالتالى زيادة فى الطاقة الضريبية.

والعكس صحيح حيث أن انخفاض إنتاجية الإنفاق العام يؤدى ذلك إلى إضعاف قدرة الناتج على النمو، وبالتالى يضعف الطاقة الضريبية للاقتصاد القومى.

٦- الكفاءة الإدارية للأجهزة الحكومية المحصلة للضريبة

فكلما تميزت الأجهزة الحكومية بالكفاءة الإدارية وقلت درجة التعقد فى أداءها وزادت درجة تكيفها مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة كلما ارتفعت قدرتها على تحصيل الضرائب وبالتالى تزداد الطاقة الضريبية والعكس صحيح، كلما انخفضت الكفاءة الإدارية للأجهزة الحكومية وازدادت التعقيدات الإدارية وقلت درجة تكيفها مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة، كلما انخفضت قدرتها على التحصيل الضريبى، كلما انخفضت الطاقة الضريبية.

الفصل الثانى عشر

القروض العامة وتقسيماتها
وآثارها الاقتصادية

الفصل الثانى عشر

القروض العامة، تقسيماتها وآثارها الاقتصادية

أصبحت القروض العامة تمثل مصدراً رئيسياً من مصادر الإيـــرادات العامة فى الموازنات العامة للدول المختلفة فى عالمنا المعاصر، فقد تزايـــدت الحاجة إلى تمويل الإنفاق العام المتزايد من خـــلال القـــروض العامـــة حيـــث أصبحت الحصيلة الضريبية وباقى الإيرادات العامة الأخرى لا تكفـــى لتغطيـــة النفقات العامة وخاصة تلك النفقات الاستثمارية الحكومية أى تمويل عمليـــات التكوين الرأسمالى، وأيضاً تزايد الحاجة إلى الاقتراض الحكومـــــى لمواجهـــة العجز المؤقت فى الموازنة العامة الناتج عن أن الإنفـــاق العـــام أكـــبر مـــن الإيرادات العامة، وأصبح عجز الموازنة يشكل الشرط الأول والأساس لخلـــق الدين العام، بل لجأت الحكومات المختلفة إلى الاقتراض أو القـــروض العامـــة لمواجهة نفقات الحروب ذات التكلفة الباهظة، ولكل هذه الأســـباب وغيرهـــا تحول الفكر الاقتصادى من الفكر الكلاسيكى بداية من « أدم سميث» الذى كان لا يحبذ الالتجاء إلى القروض العامة إلى الفكر الكينزى وما بعده الـــذى حبـــذ بقوة الالتجاء إلى القروض العامة ودخل فى مرحلة التمويل بالعجز والماليـــة العامة الوظيفية على يد « ليونز » الذى أيد أن القروض العامة هى أحد ثلاثة أسلحة[1] فى يد الحكومة فيمكن عن طريقها أن توجه الاقتصاد القومى نحـــو تحقيق أهدافه الاقتصادية وهى النمو والاستقرار الاقتصادى والتوظف الكامل.

وبالتالى فإن موضوع القروض يثير العديد من النقـــاط، بدايـــة مـــن المفهوم إلى أنواع القروض العامة إلى الآثار الاقتصادية للقروض وغيرها من النقاط الجديرة بالتحليل وإلقاء الضوء عليها فى هذا الفصل على النحو التالى:

---

(١) السلاحين الآخرين هما الضرائب والنفقات العامة والأسلحة هنا تعنى الأدوات الخاصة بالسياسة المالية.

اولا : مفهوم القروض العامة Public Loans

فى محاولة للتعريف بالقروض العامة، فإننا يمكن أن نعرفها بأنها « مبالغ نقدية تقترضها الدولة أو الهيئات العامة من الأفراد أو الهيئات الخاصة أو الهيئات العامة الوطنية أو الأجنبية أو المؤسسات الدولية مع الالتزام برد المبالغ المقترضة وفوائدها طبقاً لشروط الاقتراض أو القرض».

ويلاحظ على هذا التعريف الملاحظات التالية :

١-أن القروض العامة يتم الحصول عليها فى شكل مبالغ نقدية، من خلال طرح سندات أو أذون على الخزانة أو إبرام عقد قروض مع جهات وهيئات محلية ودولية.

٢-أن القروض العامة تطرح بضمان عام هو ما يطلق عليه رأس المال الاجتماعى والممتلكات العامة التى تملكها وهى دائماً مضمونة ويرتاح إليها كل المتعاملين فيها.

٣- يلاحظ أن القروض العامة يمكن أن تحصل عليها الحكومة من داخل الاقتصاد القومى سواء من الأفراد أو الهيئات الخاصة أو الهيئات العامة الوطنية ويطلق على هذه القروض العامة، ما يسمى بالدين العام المحلى أو الدين العام الداخلى.

ومن ناحية أخرى فإن القروض العامة يمكن أن تحصل عليها الحكومة من خارج الاقتصاد القومى سواء من الهيئات الأجنبية أو المؤسسات الدولية مثل البنك الدولى وغيره ويطلق على هذه القروض العامة « الديون الخارجية ».

٤-أن الحكومات المقترضة للقروض العامة ملتزمة برد المبالغ المقترضة فى تواريخ استحقاقها وسداد أقساط الديون وفوائدها فيما يطلق عليها بالخدمة وذلك فى المواعيد المتفق عليها طبقاً لشروط الاقتراض التى يتم الاتفاق عليها.

وتجدر الإشارة إلى أنه توجد اختلافات أساسية بين القرض والضريبة رغم أنهما يعتبران إيرادات عامة ويصدران بقانون، وفيما يلى رصد لأهم الفروق بين الضرائب والقروض.

١-يلاحظ أن القروض عادة وبحكم طبيعتها تكون اختيارية وتعاقدية، بينما الضرائب تكون إجبارية بحكم القانون ومفروضة فرضاً.

٢-فيما يتعلق بحصيلة القروض العامة فهى تحتمل التخصيص أى يمكن تخصيصها لغرض معين أو تمويل مشروع بذاته، بينما الحصيلة الضريبية غير قابلة للتخصيص طبقاً لقاعدة عدم التخصيص، وهى من القواعد الهامة التى تحكم إعداد الموازنة العامة للدولة.

٣-من ناحية السداد، فالقروض يتم سدادها وردها لمن اكتتب فيها على أقساط مضافاً إليها الفوائد المحددة عليها، بينما الضرائب لا ترد لمن دفعوها وتحملوها.

٤-القروض تؤدى إلى زيادة الإيرادات العامة عند إصدارها ولكنها تؤدى إلى زيادة الإنفاق العام بمقدار أقساط الاستهلاك والفوائد عند استهلاكها فيما يعرف بخدمة الدين العام، بينما الضرائب تؤدى إلى زيادة الإيرادات العامة دون تحميل الموازنة العامة للدولة أعباء عاجلة أو آجلة.

٥-تختلف القروض العامة فى آثارها الاقتصادية سواء على الإنتاج والاستهلاك والادخار والاستثمار والأسعار وغيرها من الآثار الاقتصادية للضرائب.

ثانياً : التقسيمات المختلفة للقروض العامة

هناك العديد من التقسيمات للقروض العامة التى تكشف عن الأنواع المختلفة لتلك القروض العامة، وكل تقسيم من هذه التقسيمات يستند إلى معيار معين للتقسيم يقوم على أساسه وبالتالى فإننا يمكننا التعرض بالتحليل للتقسيمات التالية :

١- القروض الداخلية والقروض الخارجية

ويستند هذا التقسيم إلى المعيار الخاص بمصدر القرض ومن ذلك يمكن أن نجد أن الحكومة تقترض من داخل الاقتصاد القومى فيما يطلق عليه القروض الداخلية أو من خارجه فيطلق عليها القروض الخارجية.

وفيما يلى نختصر لهذين النوعين :

١/١- القروض الداخلية Internal Loans

ويمكن تعريفها بأنها « القروض التى تصدرها الدولة داخل حدودها الإقليمية، ويكتتب فيها المواطنين أو المقيمون على إقليم الدولة ».

ويعرفها البعض الآخر بأنها « تلك القروض التى تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المقيمين فى إقليمها بغض النظر عن جنسياتهم سواء كانوا مواطنين أو أجانب ».

وتنقسم القروض الداخلية إلى أربع مجموعات هى : القروض من النظام المصرفى، والقروض من هيئات تجميع الأموال، والقروض من المدخرات، وقروض متنوعة.

وللقروض الداخلية مزايا عديدة، من أهمها، أن للدولة حرية كبيرة فى تحديد شروط القرض ومنح الاعتبارات لتشجيع أكبر عدد من المكتتبين، أو لتشجيع فئة معينة بالذات للاكتتاب فى القرض، وكذلك يمكن للدولة استغلال كافة الاعتبارات الدينية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية فى إنجاح القرض.

إلا أنه مما يقلل من مزايا القروض الداخلية هو عدم كفاية المدخرات المحلية وانخفاض الميل الحدى للادخار وخاصة فى الدول النامية بالإضافة إلى أن الدولة قد تكون فى حاجة إلى عملات أجنبية لاستيراد الآلات والمعدات اللازمة لمشروعات التنمية الاقتصادية، بل لا تؤدى القروض المحلية الداخلية

إلى زيادة فورية فى القوة الشرائية الحقيقية للمجتمع فكل ما تفعله أنها تعمل على تحويل القوة الشرائية من القطاع الخاص والأفراد إلى القطاع الحكومى.

٢/١- *القروض الخارجية* External Loans

وتعرف على أنها « القروض التى تصدرها الدولة خارج حدودها الإقليمية، ويكتتب فيها الأفراد والهيئات الخاصة أو العامة الأجنبية، وقد تكون القروض الخارجية عن طريق الاقتراض من منظمات التمويل الدولية».

ويرى البعض أن القروض الخارجية هى« القرض الذى تحصل عليه الدولة من الحكومات الأجنبية أو من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المقيمين فى الخارج وكذلك القروض التى تحصل عليها الدولة من المنظمات الدولية».

وهناك سببين يجعلان الدولة تلجأ إلى الاقتراض الخارجى، السبب الأول يرجع لعدم كفاية المدخرات المحلية لتمويل النفقات العامة أو لحاجتها إلى العملات الأجنبية لاستيراد ما تحتاجه من الآلات والمعدات ومستلزمات الإنتاج اللازمة لمشروعات التنمية الاقتصادية.

ومن مزايا القروض الخارجية، أنها تؤدى إلى زيادة الموارد الخارجية للدولة، بل وتتميز بمرونة شروطها مثل طول آجالها وانخفاض أسعار فائدتها إلى الصفر أحياناً وقبول الوفاء كلياً أو جزئياً بالعملة أو بالسلع الوطنية وتأجيل سداد الأقساط والجدولة فى حالات الضرورة، وخاصة قروض معينة مثل قروض الهيئة الدولية للتنمية .I.D.A وهى أحد جهات التمويل التابعة للبنك الدولى.

ورغم ذلك لا تخلو القروض الخارجية من عيوب، فهى ليست متاحة لجميع الدول وتلعب العوامل السياسية والعلاقات الدولية دوراً فى إتاحتها، إلى جانب خضوعها لما يسمى بالمشروطية الدولية من قبل منظمات التمويل الدولية مثل صندوق النقد الدولى والبنك الدولى. ونصل إلى ما يمكن تسميته

بالشروط القاسية وآلية نادى باريس معروفة، وروشتة صندوق النقد الدولي معروفة وما حدث من أزمات للديون فى الدول النامية معروفة وغيرها من الأمثلة التى تتطلب الاقتراض من خلال ما يسمى بالرشادة الاقتصادية وضمان القدرة على السداد والرد ومراعاة الأسس التمويلية السليمة ووجود عائد من المشروعات التى تستثمر فيها هذه القروض لضمان القدرة على السداد من هذه الفوائد وإلا تصبح العواقب وخيمة فى هذا المجال.

ومن الواضح أن هناك اختلافات أساسية بين القروض الداخلية والقروض الخارجية يمكن رصدها على النحو التالى :

أ- يلاحظ أن القروض الداخلية لا تؤثر على الثروة القومية بالزيادة أو النقصان، وإنما تؤدى إلى تحويل جزء منها من الأفراد والقطاع الخاص إلى القطاع الحكومى، وأن سداد أقساط هذه القروض وفوائدها يؤدى إلى إعادة توزيع أو تحويل جزء من الثروة القومية من القطاع الحكومى إلى الأفراد والقطاع الخاص.

أما القروض الخارجية، فهى تؤثر على الثروة القومية بالزيادة أو النقصان، فالحصول على القروض الخارجية يؤدى إلى زيادة الثروة القومية من الخارج إلى داخل الاقتصاد القومى، والعكس يحدث عند سداد أقساط هذه القروض وفوائدها، وهو ما يؤدى إلى نقصان الثروة القومية حيث ينتقل جزء منها إلى الخارج.

ب- لا تؤثر القروض الداخلية عند الحصول عليها على سعر الصرف وميزان المدفوعات بينما تؤثر القروض الخارجية على سعر الصرف وميزان المدفوعات فهى تحسن منهما فى حالة إصدارها والحصول عليها والعكس يحدث عند سداد أقساطها وفوائدها فيما يعرف بخدمة الديون الخارجية.

جـ- القروض الداخلية لا تؤدى إلى تدخل خارجى فى الشئون الداخلية للدول المقرضة، بينما نجد أن القروض الخارجية تؤدى أحياناً ويحتمل أن تؤدى إلى تدخل الدول الأجنبية المقرضة فى الشئون الداخلية للدول المقرضة، بل يحدث أيضاً فرض شروط معينة من جانب منظمات الدولة المقرضة مثل صندوق النقد الدولى، على الدول المقرضة الالتزام بها فى مجال سياستها المالية والاقتصادية.

٢- القروض الاختيارية والقروض الإجبارية

ويقوم هذا التقسيم على معيار حرية المقرض فى عقد القرض، وبالتالى يوجد نوعين من القروض هما :

١/٢- القروض الاختيارية

وتعرف بأنها « القروض التى تحصل عليها الدولة من المقرضين أفراداً ومؤسسات بطريقة طواعية واختيارية بحيث لا يدفعهم إلى الإقبال عليها إلا مزاياها العادية أو المعنوية »

٢/٢- القروض الإجبارية

« وهى القروض التى يكتتب فيها الأفراد والمؤسسات أو الهيئات الخاصة والعامة بطريقة جبرية غير عادية تفضل فيها الدولة واحد أو أكثر من شروط وبالتالى ينعدم فيها توافق الإرادتين ».

ويلاحظ أن الأصل فى القروض العامة أن تكون اختيارية وبالتالى تعتبر القروض الإجبارية حالة استثنائية ولذلك لا تلجأ إليها معظم الدول إلا فى حالات الحروب والأزمات المالية الحادة.

ومن ناحية أخرى يلاحظ أن عملية الإجبار قد تتم بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة، فيتحقق عنصر الإجبار بشكل مباشر حينما تلزم الدولة بعض الأفراد الذين تتوافر فيهم شروط معينة أو بعض الهيئات بالاكتتاب فى

بعض قروضها وتتعهد لهم برد المبالغ المقترضة وفوائدها. كما يتحقق عنصر الإجبار بطريقة غير مباشرة حينما تفرض الدولة رقابة شديدة على الائتمان الخاص بهدف توجيه المدخرات الفائضة إلى القروض العامة.

بالإضافة إلى ذلك قد يكون الإجبار بطريقة ظاهرة أو بطريقة مستترة، فيكون القرض الإجبارى الظاهر هو ذلك القرض الذى تخطر فيه الدولة المقرضين بأنها ستستولى على أموالهم وأن كل شخص ملزم بدفع حصته نظير سندات حكومية ذات مزايا محددة، أما القرض الإجبارى المستتر فهو ذلك القرض الذى لا تظهر فيه ظاهرة الإكراه واضحة، كما هو الحال عندما تقوم الدولة بسداد ديونها بسندات حكومية، وقد استخدمت مصر القروض الإجبارية المستترة فى تنفيذ قوانين الإصلاح الزراعى والتأميم حيث قامت الدولة بدفع بعض التعويضات فى صورة سندات حكومية بدلاً من دفعها لهذه التعويضات نقداً.

ويلاحظ أن القرض الإجبارى له بعض سمات القرض والضريبة فى آن واحد، لكن على الرغم من هذا التشابه من حيث استخدام الدولة لسلطة الإجبار فى الحصول على الإيرادات العامة، إلا أن القرض يظل متميزاً عن الضريبة من حيث أن الدولة تسدد فوائد وأقساط فى مقابل الاستفادة بمبلغ القرض.وعموماً القروض الإجبارية تلجأ إليها الدولة فى حالات استثنائية كما أشرنا على اختلاف نظمها الاقتصادية فقد لجأت إليها فرنسا كما لجأ إليها الاتحاد السوفيتى سابقاً.

٣- القروض قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل

ويستند هذا التقسيم إلى معيار طول مدة القرض وبالتالى يكشف عن الأنواع التالية للقروض.

١/٣- القروض قصيرة الاجل

وهى القروض التى تسدد فى نهاية فترة قصيرة لا تتعدى السنة ويطلق عليها الدين العام Floating Debt.

وتنقسم تلك القروض بدورها إلى قروض داخلية لسد عجز مؤقت ناتج عن زيادة مؤقتة قصيرة فى الإنفاق عن الإيرادات العامة وهو ما يتطلب الإقراض لحين تحصيل الإيرادات، وهناك القروض الخارجية القصيرة، وتسمى قروض تجارية وهى تقدم من البنوك التجارية العالمية الخارجية وتسهيلات الموردين وتستخدم لسد عجز مؤقت أو مرحلى فى حصيلة النقد الأجنبى.

ومعنى ذلك أن الدولة تلجأ إلى القروض قصيرة الأجل إما لسد عجز نقدى أو عجز مالى. فالعجز النقدى ناتج عن تأخر الإيرادات لعامة عن تغطية النفقات فى توقيت إنفاقها وتقوم الدولة فى هذه الحالة بإصدار قروض قصيرة الأجل تعرف بإسم « أذون الخزانة Treasury Bills » كما يحدث أسبوعياً فى الولايات المتحدة الأمريكية.

أما بالنسبة للعجز المالى فإنه يتمثل فى الزيادة الحقيقية للنفقات العامة عن الإيرادات العامة خلال نفس السنة المالية، وتقوم الدولة فى هذه الحالة بإصدار فقروض قصيرة الأجل نظراً لعدم مناسبة الظروف فى سوق المال لإصدار قروض متوسطة أو طويلة الأجل، ويطلق على القروض قصيرة الأجل فى هذه الحالة اسم « أذون الخزانة غير العادية Treasury Notes »

٢/٣- القروض متوسطة الاجل

وهى القروض التى تتراوح مدتها بين سنة وخمس سنوات وتلجأ إليها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والمالية والاجتماعية كمرحلة وسط بين القروض قصيرة الأجل وطويلة الأجل، بل قد تلجأ إلى تحويل القروض قصيرة الأجل إلى قروض متوسطة الأجل فى محاولة لإحداث المزيد من التوازن المالى.

٣/٣- القروض طويلة الاجل

وهى القروض التى تزيد مدتها عن خمس سنوات فأكثر. وتصدر هذه القروض لتمويل برامج التنميـــة الاقتصاديـــة للقيـــام ببعـــض المشـــروعات الاستثمارية أو لتغطية نفقات الدفاع والحروب.

ويطلق على القروض متوسطة الأجل وطويلة الأجل تعبـــير « الديـــن المثبت Funded Debt » بل قد لا تحدد الدولة تاريخاً لسداد القرض تاركـــة لنفسها الحق فى تحديد هذا التاريخ، ويطلق على القرض فى هذه الحالة تعبير « الدين المؤبد Perpetual Debt » . ويطلـــق عليـــها أيضـــاً « الديـــون الدائنة». ويلاحظ أن القرض ينتقل من نوع إلى آخر بمرور الزمن، فـالقروض طويلة الأجل مثلاً تصبح فى حكم القروض المتوسطة الأجل ثم القصيرة الأجل كلما قرب تاريخ استحقاقها.

٤- القروض القابلة للتسويق وغير القابلة للتسويق.

ويستند هذا التقسيم إلى معيار قابلية صكـــوك القـــرض للتســـويق، ويقصد بالتسويق هنا إمكانية بيع وشـــراء وإبـــدال ســـندات القـــرض بيـــن المستثمرين مباشرة أو عن طريق وسيط متخصص. وبالتـــالى يكشـــف هـــذا المعيار عن نوعين من القروض هما :

١/٤- القروض القابلة للتسويق

وهى القروض التى تصدر صكوكها لحاملها وبالتالى تكون قابلة للبيع والشراء فى سوق الأوراق المالية أى البورصة ولا ترتبـــط قابليـــة القـــرض للتسويق بطول مدة القرض، فقد تكون قصيرة الأجل كبعض أذونات الخزانـــة الأمريكية التى تصدر فى يوم الخميس عن كل أسبوع.

٢/٤- القروض غير قابلة للتسويق

وهى القروض التى تصدر سنداتها بقيمة اسمية وتسجيل فى ســـجلات خاصة وغالباً ما ينص على عدم إمكان تحويلـــها للغـــير أو عـــدم قابليتـــها

للتسويق، ومن ثم فإن حامل سندات هذه القروض لا يستطيع أن يتعامل بـــها في سوق الأوراق المالية.

ويلاحظ أن الفوائد السنوية لهذه السندات لا تسلم إلا لصاحب الســند أو من يمثله قانوناً. والأصل في القروض غير القابلة للتسويق أن تكون قابلـة للاستهلاك أي يحدد عليها أجل معين للسداد مهما قصر أو طال.

ثالثا : محددات القروض العامة

قد يبدو من التحليل السابق أن عملية الاقتراض سواء من الداخـل أو الخارج هي عملية مفتوحة يمكن أن تلجأ إليها الدولة فـــي أي وقــت تريــده فتحصل على ما تشاء من الإيرادات العامة في شكل قروض، وبالطبع ليســت المسألة بهذه البساطة بل يمكن القول أن الفكر الاقتصادي والمــالي والخـبرة التاريخية قد كشفت عن وجود ما يسمى بمحددات القــروض العامــة أي مــا يسمى بالعوامل المحددة لكل من القروض الداخلية والقـــروض الخارجيــة إذ العوامل التي قد تحد من الاقتراض أو تدفع إلى زيادته، يحسن بنـــا عرضـــها في شكل إجمالي ومختصر على النحو التالي :

١- حجم الادخار الخاص والطاقة الاقراضية

يرتبط حجم الادخار الخاص بما يسمى بطاقة الإقراض أي قدرة أفــراد المجتمع على الاكتتاب في القروض العامة وطاقة الأقراض وحجـــم الادخــار الخاص تتأثر بحجم الدخل القومي ومتوسط دخل الفرد وتوزيع الدخل وغيرها.

ويمكن القول أنه كلما زاد الادخار الخاص أي حجم المدخرات الخاصة كلما زادت مقدرة الدولة في الحصول على القروض الداخلية، والعكس صحيـح مع ثبات العوامل الأخرى ويتوقف حجم الادخار الخاص بـــدوره علـــى حجــم الدخل القومي وشكل توزيع هذا الدخل بين أفراد المجتمع.

ويمكن الاستنتاج بشكل عام أنه كلما زاد الدخل القومى كلما زاد حجم الادخار الخاص والعكس صحيح حيث توجد علاقة طردية بين الادخار الخاص والدخل القومى، وبصفة عامة أيضاً يمكن استنتاج أنه كلما كان أغلبية أفراد المجتمع من الطبقات المتوسطة الدخل كلما زاد الفائض القابل للإقراض وشراء السندات الحكومية وكلما كانت غالبية أفراد المجتمع من الفقراء الذين يعيشون عند مستويات منخفضة من الدخل كلما توقعنا انخفاض مقدرة الدولة فى الحصول على القروض الداخلية.

ومعنى ذلك عندما تسعى الدولة إلى القروض الداخلية عليها أن تحدد حجم القروض الداخلية العامة التى تستطيع أن تحصل عليها من خلال إجراء دراسات مستفيضة حول حجم الادخار والاستهلاك وحجم الدخل القومى وتوزيعه واحتمالات نموه وبالتالى تحديد النسبة من الادخار الخاص التى تستطيع الدولة أن تستقطعها من خلال القروض العامة الداخلية.

ويلاحظ من ناحية أخرى أنه إذا كانت المدخرات الخاصة هى المصدر الطبيعى والمكون الرئيسى للطاقة الإقراضية، فإنه يتأثر بدوره بعدد من العوامل مثل حجم الدخل الفردى والميل للادخار والعبء الضريبى، وبالتالى كلما ارتفع متوسط دخل الفرد الناتج عن زيادة الدخل القومى كلما زاد الادخار الفردى والعكس صحيح وكذلك توجد علاقة طردية بين الميل للادخار وحجم الادخار الفردى بمعنى أنه كلما ارتفع الميل للادخار أى نسبة ما يخضعه الفرد من دخله للادخار كلما أدى ذلك إلى زيادة حجم الادخار الفردى والعكس صحيح. أما العبء الضريبى فتوجد علاقة عكسية بينه وبين حجم الادخار الفردى فكلما ازداد العبء الضريبى كلما انخفض الادخار الفردى والعكس صحيح.

٢- سعر الفائدة على السندات الحكومية

ويلاحظ فى هذا المجال أنه كلما ارتفع سعر الفائدة علـــى القــروض العامة الداخلية كلما زاد الحافز لدى أفراد المجتمع وتوسعاته علـــى الشــراء والاكتتاب فى السندات الحكومية العامة وبالتالى كلمـــا زادت الفــرص أمـــام الدولة فى الحصول على المزيد من القروض العامة الداخلية والعكس صحيــح مع ثبات العوامل الأخرى.

وهذا له تأثير له وزنه من وجهة نظر الفرد حيث أن العائد وعنصـــر الأمان المتوفر فى السندات الحكومية يؤثر بقوة عل نمط توظيفه واســتثماراته لأمواله بين أوجه التوظيف المختلفة البديلة التى تكون متاحة أمامه.

وأقرب مثال على ذلك هو ما حدث فى مصر مع بداية التسعينات مـــن القرن العشرين الماضى فى ظل تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى حيث كـــان لارتفاع أسعار الفائدة على أذونات الخزانة فيما يعرف بسندات الخزانة، فعـــل السحر فى خلق حافزاً قوياً لدى العديد مـــن أفـــراد المجتمـــع علـــى تحويـــل مدخراتهم من البنوك والمؤسسات الادخارية المختلفة لشراء أذونات الخزانـــة أو سندات الخزانة العامة.

٣- الطاقة الاستيعابية للاقتصاد القومى

ويقصد بصفة عامة بالطاقة الاستيعابية للاقتصاد القومى، بمدى قدرة الاقتصاد القومى على استيعاب القروض العامة فى شكل نفقات عامة ويرتبـــط بذلك القدرة على استيعاب القروض الخارجية على وجه الخصـــــوص والتـــى تتوقف بدورها على القدرة الاستيعابية الداخلية والتى يؤثر فيها كل من حجـــم الاستهلاك الكلى وحجم الاستثمار الكلى وكذلك القدرة الاستيعابية الخارجيـــــة، والتى تؤثر فيها صافى التحويلات إلى الخارج والزيادة الصافية فـــى مـــيزان المدفوعات.

ومعنى ذلك أن هناك عوامل كثيرة يجب أن تؤخذ في الاعتبار فيما يتعلق بدراسة الطاقة الاستيعابية للاقتصاد القومي حتى يمكن قياس مدى قدرة الاقتصاد القومي على الإقتراض الداخلي والاقتراض الخارجي، وبالتالي تختلف الطاقة الاستيعابية للاقتصاد القومي من دولة لأخرى من حيث درجة التقدم دولة متقدمة تختلف عن دولة نامية، كما تختلف داخل الدولة الواحدة تبعاً لطبيعة الظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد القومي هل يعد فترة رواج أي انتعاش أم فترة ركود أي كساد.

فالدول المتقدمة لديها طاقة استيعابية أعلى بين الدول النامية وبالنسبة لطبيعة الظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد القومي فيمكن القول أن الطاقة الاستيعابية للاقتصاد القومي تكون أكثر اتساعاً في فترة الكساد عنها في فترة الانتعاش، لأن الهدف الرئيسي للقروض في فترة الكساد هو زيادة الميل للاستهلاك عن طريق توظف جديد ودفع النشاط الاقتصادي للخروج من الركود والكساد. بالإضافة إلى ذلك هناك عوامل أخرى مؤثرة في القدرة الاستيعابية، ومن هذه العوامل مدى توافر عناصر الإنتاج الأخرى التي تشترك مع رأس المال في العملية الإنتاجية، فالعمل والموارد الطبيعية والقدرات التنظيمية كلها عناصر تؤثر في القدرة الاستيعابية للاقتصاد القومي.

وبالإضافة إلى ذلك هناك حجم السوق، فضيق حجم يؤدي إلى ضعف القدرة الاستيعابية للاقتصاد القومي على استيعاب حجم أكبر من الاستثمارات والعكس صحيح في حالة اتساع حجم السوق.

وفي حالة القروض الخارجية، فإن قدرة الدول النامية على استيعاب تلك القروض تتوقف أيضاً على مدى إمكانية توفير المكون المحلي والمقصود بالمكون المحلي هو الاستثمارات بالعملة المحلية اللازمة لإمكان الاستفادة من حصيلة القروض الأجنبية. فمن المعروف ان معظم المشروعات التي تقام في الدول النامية تحتاج إلى المكون الأجنبي والمكون المحلي، وكثيراً ما يحدث أن

تتمكن إحدى الدول النامية من عقد قروض أجنبية ضخمة، ولكنها لا تسحب منها إلا جزءاً ميسراً بسبب عدم توفر المكون المحلى. حيث أن توافر المكون الأجنبى الذى يستخدم فى استيراد الآلات والمعدات والتجهيزات اللازمة لمشروع ما، لا تكون آية فائدة إذا لم يتوافر فى الوقت ذاته المكون المحلى اللازم لإقامة مبانى المشروع الذى سوف تركب فيه هذه الآلات والمعدات والتجهيزات ولذلك كثيراً ما تسمح فى الدول النامية من وصول آلات ومعدات وتجهيزات خاصة ببعض المشروعات وبقائها فى صناديقها لفترات طويلة، نظراً لعدم توافر المكون المحلى لهذه المشروعات.

٤- القدرة على خدمة القروض

وتسمى أيضاً طاقة الخدمة والاستهلاك للقروض، ويقصد بها مدى قدرة الاقتصاد القومى على تحمل الأعباء المترتبة على القروض العامة سواء الداخلية أو الخارجية الأجنبية والتى تتمثل فى الفوائد وأقساط تلك الديون أو ما تسمى أقساط الاستهلاك.

وتتأثر القدرة على خدمة القروض أو الديون بمجموعة من العوامل من أهمها، حجم القروض العامة والالتزامات التى ترتبها القروض العامة وكيفية استخدام حصيلة القروض العامة.

حيث توجد علاقة عكسية بين حجم القروض العامة وبين القدرة على خدمة القروض، فكلما زاد حجم القروض العامة كلما قلت القدرة على خدمة القروض والعكس صحيح، ولذلك يرى علماء المالية أن إجمالى القروض العامة لا يجب أن يتجاوز نسبة معينة من الدخل القومى وهذه النسبة تختلف من دولة لأخرى كما تختلف فى الدولة الواحدة من فترة لأخرى، وذلك تبعاً لاختلاف البنيان الاقتصادى واختلاف طبيعة الظروف الاقتصادية.

أما فيما يتعلق بالالتزامات التى ترتبها القروض العامة، فتوجد علاقة عكسية بينها وبين القدرة على خدمة القروض، بمعنى أنه كلما زادت

الالتزامات التى ترتبها القروض العامة كلما قلت القدرة على خدمة القروض أو طاقة الخدمة والاستهلاك.

وأخيراً بالنسبة لكيفية استخدام حصيلة القروض العامة، فإن القدرة على خدمة القروض تزداد كلما استخدمت حصيلة القروض العامة فى تمويل نفقات إنتاجية أو زيادة الاستثمار حيث ستزداد فرص العائد والتوظف وزيادة الطلب على السلع الاستهلاكية بما يسمح بالتوسع فى إنتاجها فزيادة الدخل القومى والثروة القومية ومن ثم زيادة قدرة الاقتصاد القومى على استيعاب قروض عامة جديدة، وبالطبع العكس صحيح لو استخدمت حصيلة القروض العامة فى تمويل نفقات استهلاكية فإن قدرة الاقتصاد القومى على استيعاب قروض جديدة ستقل.

أما بالنسبة للقروض الأجنبية، فإن القدرة على خدمة القروض الأجنبية تعنى مدى قدرة الاقتصاد القومى على تحمل الأعباء المترتبة على تلك القروض والتى تتمثل فى الفوائد السنوية وأقساط الاستهلاك بالعملات الأجنبية. وحتى يستطع الاقتصاد القومى تحمل هذه الأعباء لابد من توافر شرطين : **الشرط الأول** هو ضرورة استخدام حصيلة القروض الأجنبية فى إقامة مشروعات إنتاجية، أو مرافق عامة، بما يسمح بزيادة الدخل القومى ومن ثم إمكان اقتطاع جزء من هذه الزيادة لخدمة القروض الأجنبية.

اما الشرط الثانى، فهو ضرورة أن تكون الاستثمارات التى تم تمويلها عن طريق القروض الأجنبية لها أثر إيجابى على ميزان المدفوعات نظراً لأن الفوائد السنوية وأقساط الاستهلاك سيتم سدادها بالعملات الأجنبية، ولذلك يفضل أن تستخدم حصيلة القروض الأجنبية فى تمويل المشروعات التى تنتج سلعاً من أجل التصدير حتى تزداد قدرة الاقتصاد القومى على خدمة القروض الأجنبية.

٥- درجة الاستقرار الاقتصادى والسياسى والاجتماعى

فكلما زادت درجة الاستقرار الاقتصادى والسياسى والاجتماعى كلما زادت قدرة الدولة على الحصول على القروض الداخلية والخارجية والعكس صحيح، فهذا العامل شرط ضرورى لإقبال الأفراد والمؤسسات فى الداخل على الاكتتاب فى سندات القروض العامة، بل يعتبر فى حالة القروض الخارجية يكون أكثر تأثيرا، فالحد الأدنى لقبول الأفراد الأجانب على الاكتتاب فى السندات العامة هو توافر الاستقرار السياسى والاقتصادى والاجتماعى وبالتالى يصبح هذا العامل أحد العوامل الهامة المحددة لمقدرة الدولة على الاقتراض.

٦- العلاقات السياسية بين الدولة والعالم الخارجى

فكلما زادت قوة العلاقات السياسية بين الدولة والعالم الخارجى، كلما زادت قدرة الدولة فى الحصول على القروض الخارجية بصفة عامة مع ثبات العوامل الأخرى، بل كلما زادت قدرتها أيضا على سداد الأقساط والفوائد والعكس صحيح.

فالعلاقات السياسية القوية بين الدولة والعالم الخارجى تسمح بإعطاء ميزات تفضيلية (صادرات هذه الدولة ومن ثم زيادة صادراتها ومن ثم زيادة مقدرته على سداد الأقساط والفوائد) بالإضافة إلى إمكانية الحصول على شروط اقتراض أفضل من حيث فترات السداد وفوائد القروض، بل أن هذه العلاقات السياسية القوية تسمح بتقديم المنح والمساعدات للدولة المقترضة كما تسمح لها بجدولة قروضها وبشروط ميسرة وأفضل.

رابعا : الآثار الاقتصادية للقروض العامة

تحدث القروض العامة سواء القروض الداخلية أو القروض الخارجية وخاصة الأولى عدد من الآثار الاقتصادية الهامة ويمكن الإشارة فى هذا المجال إلى أهم تلك الآثار على النحو التالى :

١- الآثار المتعلقة بالناتج القومى

وهنا يجب أن نفرق بين الآثار على الناتج فـى مرحلـة الاقـتراض، ومرحلة الإنفاق، ومرحلة الخدمة ومرحلة الاستهلاك.

١/١- الأثر فى مرحلة الاقتراض بالنسبة للقروض الداخلية، ويتلخص فـى إحداث أثر انكماش على الناتج القومى، لأن الاقتراض يعبر عن اقتطـاع من القوة الشرائية أى إنقاص الاستهلاك الخاص وارتفاع سعر الفـائدة فتحد من استثماره، ومع ذلك فقد لا يحدث هذا الأثر الانكماش إذا كـانت هناك مدخرات معطلة أو اكتناز، فيما يطلـق عليـه بظـاهرة تحريـر المدخرات الكامنة.

ومن ناحية أخرى يلاحظ أن القروض العامة الداخلية، باعتبارها تمثل اقتطاعاً من دخول الأفراد، قد تضع الاقتصاد القومى فى جـو مـن انخفـاض الأسعار، الأمر الذى لا يشجع على الإنتاج، ومع ذلك فقد لا يحدث هذا الأثـر أيضاً، فى حالة ما يلجأ المكتتبون فى سندات القروض العامـة إلـى البنـوك للاقتراض منها بضمان ما فى حوزتهم من أوراق مالية ممثلة فـى السـندات وبالتالى تكون عملية الاقتراض قد أدت إلى التوسع فى الائتمان المصرفى مما يؤدى إلى زيادة التداول النقدى وهو ما يحدث أثر توسعى معاكس.

وعموماً فإن الآثار الاقتصادية للقروض العامة فى مرحلة الاقـتراض، عملية تتوقف على عدد من العوامل مثل حالة النشاط الاقتصادى مـن حيـث الرواج والكساد ودرجة مرونة الجهاز الإنتاجى وغيرها من العوامل.

أما بالنسبة لأثر القروض الخارجية، فإن عملية الاقتراض فـى هـذه الحالة تكون ذات أثر توسعى على النشاط الاقتصادى لأنها تمثل زيادة وإضافة حقيقية فى القوة الشرائية الموجودة أصلاً فى الاقتصاد القومى. فحينمـا يتـم إيداع حصيلة القروض الأجنبية لدى البنك المركزى، فإنه يتمكن مـن زيـادة إصداره من النقد المتداول استناداً إلى زيادة ودائعه من العمـلات الأجنبيـة،

أى إذا قام بإيداع حصيلة القروض لدى البنوك التجارية، فإنــها تستطيع أن تتوسع فى منح الائتمان المصرفى.

٢/١- الأثر فى مرحلة الإنفاق، فإن أثر القروض هنا توسعى فيما يتعلق بالناتج القومى مما يعوض الآثار الانكماشية فــى مرحلة الأصدار، ويحدث الأثر التوسعى مباشرة إذا وجهت القروض العامة إلى الاستثمار أى لأغراض إنتاجية وخاصة من خلال الاستثمار العام أما الاستثمار الخاص فقد يحدث الأثر التوسعى من خلال تشجيع الاستثمار الخاص وخاصة فى حالة الكساد وحيث أن زيادة الإنفاق العام أى الاستثمار العام يؤدى إلى رفع الميل للاستهلاك عن طريق زيادة التوظف فى المشروعات العامة وعن طريق أثر المضاعف[1] وأثر المعجل[2] سيحدث التنشيط فى الاستثمار الخاص، فكأن الإنفاق الحكومى على المشروعات العامة سيجلب أثره استثمار خاصاً يعادل أثر خدماته ما أنفقته الحكومة من حصيلة القروض العامة.

وماذا لو وجهت القروض العامة إلى النفقات العامة الاستهلاكية؟، والإجابة تتوقف على نوع النفقات العامة التى وجهت إليها، فإذا وجهت إلى الخدمات الصحية والتعليمية والثقافية كان لها أثراً إيجابياً على الناتج القومى من خلال زيادة إنتاجية العاملين، أما إذا أنفقت فى جزء منها فى منح إعانات عامة اقتصادية للمشروعات العامة والخاصة فإن ذلك يؤدى إلى تحسن فى هياكلها المالية مما يؤثر على رفع مقدرتها الإنتاجية، وأخيراً يلاحظ أن الآثار الاقتصادية للقروض العامة فى مرحلة الإنفاق لا تختلف فى حالة القروض الخارجية عنها فى حالة القروض الداخلية.

---

(١) يمكن تعريف المضاعف بأنه المعامل العددى الذى يحدد مقدار الزيادة الناتجة عن الزيادة فى الإنفاق الاستثمارى.

(٢) أثر المعجل يشير إلى مقدار الزيادة فى الطلب المشتق على المعدات الإنتاجية نتيجة لزيادة الاستهلاك ويعنى أن الزيادة فى الاستثمار تكون سبباً لإضعاف الزيادة النسبية فى الاستهلاك.

٣/١- الأثر فى مرحلة خدمة القروض، فخدمة الدين تعنى سداد فوائد وسداد الفوائد إذا تم من خلال ضرائب جديدة أو رفع أسعار الضرائب العامة، فإن ذلك يؤدى إلى أثر انكماش على الناتج القومى حيث يؤثر سلباً على الحافز على الإنتاج وعلى القدرة الإنتاجية ومن ثم على الناتج القومى الكلى، ويزداد هذا الأثر بصفة خاصة فى فترات الكساد، مما يؤدى إلى الحد من الطلب الكلى الفعال وهو ما يطيل فترة الكساد.

٤/١- الأثر فى مرحلة استهلاك القروض، ففى حالة القروض الداخلية أى رد قيمة السندات إلى حامليها وتتم عادة من حصيلة الضرائب وهنا يتوقف الأثر على كيفية تصرف حاملى السندات فى المبالغ التى حصلوا عليها وحالة الاقتصاد القومى، فإذا كان الاقتصاد القومى عند مستوى أقل من التوظف الكامل وكان عرض عناصر الإنتاج منتهى المرونة فإن استهلاك القروض العامة يؤدى إلى زيادة الإنتاج وخلق المزيد من فرص التوظف دون ارتفاع المستوى العام للأسعار.

أما إذا كان الاقتصاد القومى قد وصل إلى حد التوظف الكامل وأصبحت مرونة عرض عناصر الإنتاج صفراً، فإن استهلاك القروض العامة لا يؤدى إلى زيادة الإنتاج، ولا يخلق مزيداً من فرص التوظف، وإنما يترتب عليه فقط خلق ضغوط تضخمية أى ارتفاع المستوى العام للأسعار.

أما فى حالة القروض الخارجية، فالمبالغ التى تسدد تؤثر سلباً على ميزان المدفوعات وانتقال جزء من الثروة القومية إلى العالم الخارجي يؤدى إلى إحداث آثار انكماشية على الكميات الاقتصادية الكلية مثل الاستثمار والناتج القومى.

٢- الاثر على الاستهلاك والادخار

فالقروض الداخلية، إذا كانت تضخمية، رغم اعتبارها نوعاً من الادخار الإجبارى، إلى أنها قد تؤدى فى الزمن المتوسط والطويل إلى إضعاف الميل للادخار، وهى بطبيعتها تقلل من الاستهلاك.

القروض الخارجية، إذا استخدمت لتمويل الاستثمار، قد تؤدى إلى زيادة نسبة لاحقة فى الاستهلاك والادخار، أما إذا استخدمت لتمويل واردات السلع الاستهلاكية، فإنها تنطوى ختماً على تدهور المدخرات المحلية، وزيادة الاستهلاك.

٣- الاثر على توزيع الدخل

قد تؤدى القروض العامة إلى استفادة الفئات العليا من الدخل أكثر من الفئات الدنيا فتجنى بعض الاستفادة لأنها تدفع كمية أقل من الضرائب، بينما يستفيد بعض أفرادها بتوسع الإنفاق العام الموجه إلى بعض الأهداف الاجتماعية المترتبة على القروض. وهذا ينطبق على القروض الادخارية أى التى يتم الحصول عليها من المدخرات الحقيقية للأفراد والمؤسسات. مع ملاحظة أن القروض التضخمية من خلال التوسع النقدى يترتب عليها ارتفاع الأسعار، ويستفيد من ذلك من لديهم سلع يسوقونها. أما من ليس لديهم سلع يسوقونها ولكن يحصلون على مرتبات وأجور ثابتة نسبياً فإنهم لن يستفيدوا بل سيكونون فى وضع أقل، لأن التضخم وسيلة خبيثة لإعادة توزيع الدخل القومى بشكل أكثر سوءاً أى يؤدى إلى سوء توزيع الدخل القومى.

المراجع العربية والاجنبية

المراجع العربية والأجنبية

أولاً : المراجع العربية :

١- د. حامد عبد المجيد دراز، د. سعيد عبد العزيز عثمان، " مبادئ المالية العامة "، القسم الثانى، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٣.

٢- د. حامد عبد المجيد دراز، د. سميرة إبراهيم أيوب، " مبادئ المالية العامة "، القسم الأول، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٣.

٣- د. رياض الشيخ، " المالية العامة – دراسة الاقتصاد العام والتخطيط المالى "، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧.

٤- د. رفعت المحجوب، " المالية العامة "، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.

٥- د. سعيد عبد العزيز عثمان، " مقدمة فى الاقتصاد العام – مدخل تحليلى معاصر – "، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٣.

٦- د. عاطف صدقى، " مبادئ المالية العامة "، دار النهضة العربية، ١٩٨٠.

٧- د. على لطفى، " اقتصاديات المالية العامة "، مكتبة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٨.

٨- د. عبد الهادى على النجار، " مبادئ علم المالية العامة "، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.

٩- د. عبد الهادى على النجار، " الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين "، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، ١٩٩٨.

١٠- د. منيس أسعد عبد الملك، " اقتصاديات المالية العامة "، دار المعارف، القاهرة، ١٩٧١.

١١- د. مهدى محفوظ، " علم المالية العامة والتشريع المالى والضريبى "، بيروت، ١٩٩٥.

١٢- د. محمد دويدار، " دراسات فى الاقتصاد المالى، النظرية العامة فى مالية الدولة "، الدار اللبنانية، بيروت، ١٩٨٤.

١٣- د. محمد رضا على العدل، " المالية العامة فى النظرية والسياسات والتخطيط المالى "، مطبعة الاستقلال الكبرى، القاهرة، ١٩٧٦.

١٤- د. محمد أحمد عبد اللاه، د. سعيد عبد العزيز عثمان، " مقدمة فى الاقتصاد العام "، قسم المالية العامة، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٦.

١٥- د. هيثم صاحب عجام، " المالية العامة - دراسة تطبيقية على الاقتصاد الليبى "، معهد الإنتماء العربى، بيروت، ١٩٩٢.

١٦- د. يونس البطريق، " اقتصاديات المالية العامة "، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠.

ثانيا : المراجع الاجنبية :

1- Badunakis, Michael, *Budgets an Analytical and Procedural,* Hand Book, Green Vood Press, London, 1989.

2- Cullis John and Sames, Philip, *Public Finance and Public choice,* Mc Grow – Hill Books, London, 1992.

3- Dalton, H, *Princeplas of Public Finance,* Roughage and kegan paul, London, 1987.

4- Hicks, V.K, *Public Finance,* Cambridge Unviersity Press, 1968.

5- Hyman, Daved N. *Public Finance, A contemporary Application of theory to policy*, the dryden press, Chicago, 1990.

6- Johansen, L., *Public Economic,* Amsterdam, 1971.

7- Kaldor, N, *An Expenditure Tax,* Uneven University Books, London, 1965.

8- Musgrave, R : Classics. *In the theory of Public Finance,* Macmillan, London, 1967.

9- Premchand A., *Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practice* I. M.F. , Washington. D.C. 1982.

10- Sand Ford, Cardiac, *Economics of Public Finance,* Pergman Press, New York, 1992.